العدد ٣ - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢



مجّلة دِراسَاتِ المالِ العَامِ وَبنَاء الدّولَة

تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي



المحور

الموازنة العامة:
أساس بناء الدولة ومدخلها إلى الحداثة

جورج قرم — بسّام وهبه
الآن بيفاني — نجلاء نخلة
كوثر دارة — فرانك مورداك
دومينيك بوليه — لمياء المبيّض بساط ومايا بصيبص
إيلي معلوف

دراسات

موقع الجريمة الجمركية من الجرائم العادية — جنان الخوري

البرمجة المتعددة السنوات ومساهمتها في تحديث موازنة الدولة — أمل لارهلد

مراجعة كتب

مؤشرات لبنانية

اتجاهات اقتصادية عالمية

تشريعات

السادسة مجلة تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في بيروت، تُعنى بدراسات المال العام وبناء الدولة في لبنان والعالم العربي. تسعى **السادسة** لتكون أداةً لتعميق البحث ولنشر المعرفة، ومنبراً للتحاور والتواصل بين نخب فكرية وعلمية ومهنية في المجتمع وبين مسؤولي الدولة وصناع القرار، وأداة لإطلاق حركة تجديد في الثقافة المالية والاقتصادية.

تعتمد المجلة منهجاً متميزاً في الكتابة، يقوم على النصوص المباشرة والمركّزة والقصيرة، التي تتوافر فيها شروط البحث العلمي، مع احتواء تلك النصوص ثلاثية طرح المشكلات - عرض الوقائع وتحليلها — اقتراح الحلول.

تتركز المساهمات في **السادسة** أساساً في ثلاثة أبواب من أبوابها:

المحور: تتطلب المساهمة في المحور التنسيق مسبقاً مع لجنة تحرير المجلة، كون موضوعات المحاور وعناوين الأوراق التي تتضمنها محددة مسبقاً من قبل المجلة. تقع الورقة المعدّة للمحور في حدود ٢٠٠٠ — ٢٥٠٠ كلمة؛ على أن تتسم هذه الأوراق بالموضوعية والدقة.

الدراسات: يجب أن تستوفي الدراسات شروط البحث العلمي، مع التركيز أيضاً على معالجة مشكلة ما وتدعيمها بمعطيات رقمية، وطرح عناصر حلول لها. تقع الدراسة في هذا الباب في حدود ٤٠٠٠ — ٥٠٠٠ كلمة كحد أقصى. تخضع الدراسات المعدّة للنشر في هذا الباب للتحكيم.

مراجعة الكتب: يسعى هذا الباب لتعريف القارئ بأهم الكتب الصادرة حديثاً. تقع مراجعة الكتاب في حدود ١٠٠٠ — ١٢٠٠ كلمة.

شروط النشر

تفرض شروط النشر في المجلة أن تتوافر في النص المواصفات العلمية والمنهجية التالية:

التأصيل — الموضوعية — دقة المعلومات — الاستناد إلى مصادر حديثة — التوثيق العلمي المنهج للهوامش والمراجع — الأمانة في دقة نقل الاقتباسات — اللغة السهلة والواضحة — الأسلوب المتماسك والمقتضب — البناء المتناسق والمنسجم للنص — عدم الخروج عن الموضوع الأساسي للنص — التقيد بالحجم المطلوب.

على ألاّ يكون النص منشوراً سابقاً باللغة العربية أو معروضاً للنشر لدى مطبوعة أخرى أو على موقع إلكتروني.



ISSN: 2222–4734

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

٥١٢، كورنيش النهر | ص.ب.: ٥٨٧٠-١٦ بيروت، لبنان | تلفون: ١٤٧ ٤٢٥ ١ ٩٦١+ | فاكس: ٨٦٠ ٤٢٦ ١ ٩٦١+
البريد الإلكتروني: assadissa@finance.gov.lb



مجلّة دراسات المال العام وبناء الدولة

العدد ٣ – كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢



المحتويات

افتِتاحية



الموازنة في صلب إصلاح المالية العامة

يركّز التوجه العالمي في العقد الأخير من هذا القرن على ضرورة التسريع في عملية إصلاح المالية العامة وخصوصاً في الدول التي تعاني من عدم استقرار أو في تلك الخارجة من النزاعات. وقد بادر العديد من هذه الدول إلى اتخاذ مبادرات لافتة ومتفاوتة في هذا المجال كي تمكّنها من اللحاق بتوجهات الاقتصاد العالمي الحديث. انطلقت معظم هذه المبادرات من تحديث الموازنة العامة كونها الأداة الأساسية في بناء الدولة وفي ترجمة الرؤى الاقتصادية لأي حكومة بما يسمح لها مواجهة الأزمات والقيام بتلبية المتطلبات المتزايدة لشعوبها. وقد برزت ضرورة الإصلاح في سياق عالمي يتطلب من الحكومات مزيداً من الشفافية والوضوح والقدرة على التوفيق بين محدودية الموارد ومستوجبات تحسين الأداء الإداري منه والمالي.

انطلاقاً من هنا، توجّهت الإصلاحات التي تطال المالية العامة إلى تفعيل دور الموازنة كأداة حكومية استراتيجية من شأنها أن تساهم في تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام وتحديد أفضل الأولويات، وتحسين الأداء المؤسساتي العام والتطبيق الفعلي لمبادئ الحكم الصالح، وبالتالي تهيّئ بيئة مؤاتية للنمو الاقتصادي.

لم تتوانَ دول منطقتنا في اللحاق بهذا الركب، لكن وبالرغم من الجهود التي قامت بها، يبقى الكثير من العمل في مجال إصلاح الموازنات العامة، وخاصةً في لبنان، إذ أن الوضع الحالي للموازنة بعيد عن التوجّه العالمي وعن المعايير التي أرستها التجربة الدولية وعمّا حققته الدول التي بادرت إلى إصلاحات بنيوية عبر إتباع مبادئ عامة في الإدارة المالية الصالحة من شمولية وانضباط إلى مشروعية ومرونة وتنبّؤ. يضاف إلى ذلك إصلاح النظام الضريبي واعتماد آليات مراقبة في إطار موازنة برامج وأداء، ممّا يجعل من إدارة المال العام عملية أكثر شفافية تساهم في تعزيز الديمقراطية.

من هذا المنطلق، ارتأت السادسة تخصيص عددها الثالث لمعالجة موضوع الموازنة بشكل عام، والموازنة المبنية على البرامج والأداء بشكل خاص، إدراكًا منها لأهمية وضرورة التحوّل من موازنة تركز على الوسائل إلى موازنة تمكّن المواطن والمراقب من التأكد من تحقيق الأهداف وتقييم أداء الحكومة على أسس واضحة قابلة للقياس، تسهّل عملية المساءلة والمحاسبة وتضمن الاستخدام الأمثل للأموال العامة واحترام معايير الفعالية والنزاهة والانتظام.

وقد اخترنا لهذا العدد باقة من المساهمات من شأنها أن تسلط الضوء على هذه المواضيع وحاولنا أن نبيّن كيف يختلف تطوير وتنفيذ هذا المفهوم بحسب البلدان ومع الأخذ في عين الإعتبار خصوصية كل بلد، مبيّنين أن الخطوة الأولى للانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج تبدأ بتعديل تصنيف الموازنة لتعكس البرامج المرجو تحقيقها في سياق برمجة متعدّدة السنوات.

ونظراً للأهمية التي يكتسبها الموضوع، اشتمل محور العدد على تسع أوراق بحثية شارك في إعدادها عدد من صانعي القرار السياسي والإداري في لبنان فضلاً عن عددٍ من الخبراء من لبنان وفرنسا والبنك الدولي ومنظّمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD).

كما تضمن هذا العدد دراستين منفصلتين، عالجت الأولى موضوع "البرمجة المتعدّدة السنوات ومساهمتها في تحديث موازنة الدولة". أما الثانية، فتناولت موضوع "موقع الجريمة الجمركية من الجرائم العادية في لبنان".

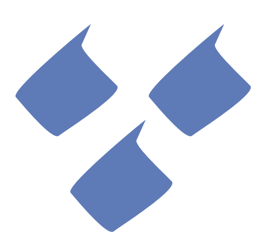
كما تضمن العدد مراجعة لكتاب "الجريمة المالية: الوقاية، الحوكمة والتأثيرات الثقافية" (بإدارة ميشال ديون) ولكتاب آخر هو "المالية العامة الجديدة، المستجيبة للتحديات العالمية" (تحرير إنغي كول وبيدرو كونسيكاو). وضمّت السادسة عدداً من الأبواب الرصدية، أبرزها باب "مؤشرات لبنانية"، الذي تناول "طرابلس: نموذجاً لمؤشرات التفاوت الاجتماعي في الحيّز الحضري"، مسلطاً بذلك الضوء على إشكالية معاصرة لها تبعات سياسية كبيرة على لبنان، وباب "اتجاهات اقتصادية عالمية" الذي تضمّن دراسة حول "أزمة الديون السيادية".

أخيراً تضمّن هذا العدد، تحت باب "التشريعات"، تعريفاً لمفهوم تحليل الأثر التنظيمي، فضلاً عن إدراج أهم القوانين والتشريعات الصادرة ومشاريع القوانين المطروحة في لبنان خلال الأشهر الستة الأخيرة من عام ٢٠١٢.

نتمنى لكم قراءة مفيدة وممتعة في آنٍ، وعلى أمل أن نوفّق في مسعانا هذا لمدّ جسور التواصل والتحاور بين أكبر عدد ممكن من الباحثين والخبراء وصنّاع القرار والقرّاء المهتمّين من أجل التفكير والحوار حول قضايا وطنية تقع مسؤولية إصلاحها وتحديثها على عاتق الجميع.

لمياء المبيّض بساط

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي



المحور

الموازنة العامة:
أساس بناء الدولة ومدخلها إلى الحداثة





الموازنة العامة: أداة لتحديث الدولة



جورج قرم

وزير المالية اللبنانية سابقاً

ترتكز عملية تحديث الدولة على إصلاح المالية العامة كونها تشكل مدخلاً إلى تحقيق الحكم الرشيد والحفاظ على مصالح المواطنين. وينصبّ الاهتمام، بصورة أساسية، على الموازنة العامة لأنها الأداة الرئيسية التي تمكّن الحكومات من تطبيق السياسات المقرّة، وذلك من خلال إعادة توزيع الموارد بشكل يتوافق مع أهدافها.

الموازنة كمرآة للسياسات العامة

تعكس الموازنة السياسات الاقتصادية والاجتماعية المتّبعة من قبل الحكومات على أكثر من صعيد:

- على صعيد الاقتصاد الكلي (macroéconomie): تظهر الموازنة توجّهات الحكومة من خلال تعقّب وجهة الإنفاق. فإذا كان الهدف من السياسة المقرّة تخفيض نسبة البطالة، على سبيل المثال، يتوجّه الإنفاق العام نحو خلق مشاريع تؤمّن فرص عمل.
- على الصعيد القطاعي: تركّز السياسة على قطاع معيّن ويتمّ تخصيص قدر كبير من الإنفاق لتطوير هذا القطاع، مثلاً قطاع التعليم أو قطاع الصحة.
- على الصعيد الوطني: تقوم الحكومة بوضع خطة شاملة طويلة الأمد (أكثر من ٥ سنوات) من أجل تحقيق التنمية، فترصد الأموال والموارد اللازمة في إطار الموازنة، ونذكر على سبيل المثال المشروع الأخضر.
- أخيراً تبرز أهمية اللامركزية وضرورة إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في صنع السياسات بما يتلاءم مع حاجاتهم وتطلعاتهم من خلال تفعيل العمل على الصعيد المناطقي.

بالإضافة إلى ذلك تتميّز الموازنة بكونها وسيلة تؤمن الترابط بين القطاعات الاقتصادية والشرائح الاجتماعية، ذلك أنها تقوم على تقييم احتياجات المواطنين، وعلى توجيه النشاط الاقتصادي بما يتلاءم مع هذه الاحتياجات، وبما يتناسب مع الإنماء المتوازن لمختلف المناطق، كما أنها تشكّل الإطار الرسمي لتفعيل الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، فضلاً عن أنها أداة من أدوات السياسة العامة التي تستخدمها الحكومات من أجل دفع عجلة التنمية ومنعها من الوقوع في حلقات من الفورات الاقتصادية وفترات الانكماش، وذلك بالتوافق مع توجّهات السياسات النقدية والمالية.

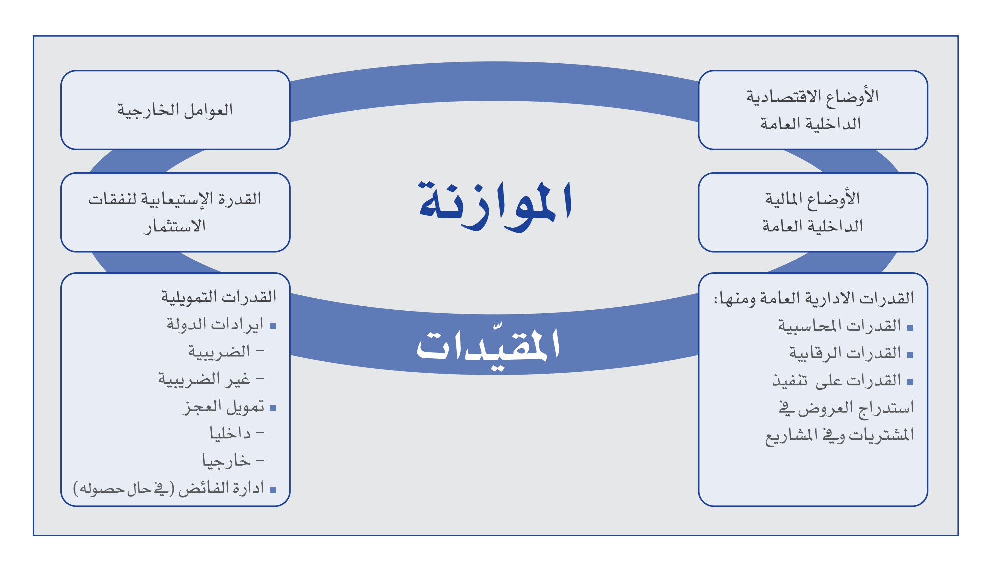
الشروط الأساسية من أجل تعزيز فعالية الموازنة

من الضروري أن تتوفّر بعض الشروط الأساسية عند صياغة الموازنة، بدءاً بتحديد القادة السياسيين للأهداف الوطنية الرئيسية بصورة واضحة، مروراً بتحديث الآليات المؤسساتية التي تعنى بتحديد السياسات العامة الإجمالية والفرعية. وفي هذا الإطار، يتم التركيز على تفعيل دور أجهزة التخطيط والإحصاء والمال من خلال توظيف قدرات بشرية عالية الكفاءة، وتطوير شبكة معلوماتية فعّالة. بالإضافة إلى ذلك، فإن تصميم الموازنة بشكل رشيد وشفاف يشكّل المدخل الأساسي إلى إصلاح المالية العامة وترشيد إنفاق المال العام.

من هنا، لا يمكن أن تضع القيادات موازنة من دون الأخذ بعين الاعتبار جميع المقيّدات التي تحكم الإطارين الاقتصادي والإداري، وإلاّ خرجت الموازنة عن مسارها الصحيح وأعرضت عن تحقيق الأهداف المرجوّة منها.

الشكل رقم (١)

المقيّدات الإجمالية عند وضع الموازنة



يظهر الرسم المبيّن أعلاه المقيّدات الاقتصادية والمالية والإدارية التي تواجه عملية إعداد الموازنة. فعلى الصعيد الإداري، مثلاً، من المهم أن تتحلّى الإدارات العامة ببعض القدرات المتعلّقة بالمحاسبة، كالرقابة والشراء الحكومي، وذلك من أجل تحقيق إدارة فاعلة لآلية تنفيذ الموازنة. أمّا على الصعيد الاقتصادي، فعلى الموازنة أن تراعي بعض المؤشرات الاقتصادية، ومنها نسبة البطالة والتضخّم. أخيراً على الصعيد المالي، تحتّم عملية وضع الموازنة على مصمميها أن يوازنوا ما بين النفقات والإيرادات التي تنقسم إلى إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية:

> **لا يمكن أن تضع القيادات موازنة من دون الأخذ بعين الاعتبار جميع المقيّدات التي تحكم الإطارين الاقتصادي والإداري**

فإذا وقع العجز وجب عليهم تمويله، إمّا من الداخل وإمّا من الخارج، وإذا تحقق فائض، فإن إدارة هذا الفائض بالشكل الأمثل من شأنها أن تعود بالفائدة على الاقتصاد.

إدارة العجز و الدين

من أصعب وأدقّ المهمات التي يمكن أن يواجهها صانعو القرار هي إدارة العجز المالي في مرحلة أولى، ومن ثمّ إدارة الدين العام، ذلك بأنهم يتعرّضون لضغوط داخلية وخارجية غالباً ما تعيق عملية اتخاذ القرار الأمثل.

تتمحور إدارة العجز المالي في الموازنة حول ثلاث نقاط أساسية:

١- عدم إخفاء العجز الحقيقي عبر الامتناع من تسديد النفقات للمتعهدين، مثلاً، أو تعويضات معيّنة، ذلك بأن التأخر عن الدفع يعيق العجلة الاقتصادية ويسبب اختراقاً للمساواة بين دائني الدولة، كما أنه يزيد إدارة المال العام تعقيداً ويرتّب خسائر فادحة على المجتمع.

٢- عدم تحميل المؤسسات العامة عبء العجز من خلال التأخر عن صرف المساعدات المخصصة لها والمدرجة في الموازنة، أو عدم إدراج الاعتمادات التي تحتاج إليها، الامر الذي قد يدفعها في معظم الأحيان إلى الاستدانة من القطاع المصرفي.

٣- البحث عن طرق وأساليب لسد ثغرات النظام الضريبي.

ولا يمكن فصل إدارة العجز المالي عن إدارة الدين العام، إذ إن الأخير يتصّل بالأول اتصالاً وثيقاً: فعند حصول العجز، غالباً ما يتم تمويله من خلال الاستدانة من الداخل أو من الخارج، ما يرتّب مقيّدات إضافية على موازنة السنة اللاحقة. وتأتي خدمة الدين لتزيد العجز سوءاً، ما يُدخل الموازنة في حلقة مفرغة. من هنا أهمية إدارة حكيمة للمال العام تأخذ بعين الإعتبار جميع العوامل التي من شأنها أن تؤثر في فعالية الموازنة.

الموازنة بين تحسين بنية الإيرادات وتحديد أولويات النفقات

بحسب مشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٢، تشكّل الإيرادات الضريبية ما يقارب ٧٨٪ من إيرادات الدولة. أمّا الرسوم الداخلية على السلع والخدمات التي تشمل الضريبة على القيمة المضافة فهي تصل إلى حدود ٥١٪ من الإيرادات الضريبية، أي ما يقارب ٤٠٪ من إجمالي الإيرادات.

وبعد عرض بسيط لواقع النظام الضريبي في لبنان، يتبيّن أن الدولة اللبنانية بعيدة عن تنويع مصادر الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، علماً بأن تحسين أداء النظام الضريبي يبدأ بتنويع مصادر الإيرادات وتحقيق التوازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مروراً بتوسيع الوعاء الضريبي، وصولاً إلى تحسين الجباية وسدّ الثغرات القانونية وتقليص التهرّب الضريبي.

أهداف النظام الضريبي

تتعدد أهداف النظام الضريبي ويصعب التوفيق فيما بينها، فتستخدم الضريبة أولاً من أجل تمويل نفقات الموازنة، دورها لا يقتصر على التمويل بل يتعدّاه إلى المساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية، وخصوصاً عبر الضريبة التصاعدية. بالإضافة إلى ذلك، تؤدّي الضريبة دوراً محورياً في المساهمة في توجيه النمو والاستثمار بما يتلاءم مع الوضع الاقتصادي للبلاد. وغالباً ما يواجه صانعو القرار تحدّي اختيار النظام الضريبي الأمثل وما له من تداعيات إيجابية أو سلبية على العدالة الاجتماعية والفاعلية الاقتصادية.

أمّا فيما يتعلّق بتحديد أولويات النفقات، فتقوم المرحلة الأولى على المعاينة الدقيقة للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ومواقع الخلل فيها، وذلك على عدة أصعدة:

- مناطقياً، وهنا تظهر أهمية الابتعاد عن المركزية الإدارية والاقتصادية في تنمية المناطق.
- قطاعياً، ولا سيما القطاعات التي هي بحاجة إلى دعم حقيقي، مثل الصناعة والزراعة والتعليم والصحة.
- اجتماعياً واقتصادياً.

وبناءً على هذه المعاينات، يصار إلى تحديد الأولويات، وفقاً للتصنيف الاقتصادي للموازنة، ما بين نفقات دورية إدارية ونفقات استثمارية، وتوضع أخيراً الإسقاطات المستقبلية.

الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء

يحتاج تحقيق الإصلاحات التي أوردناها سابقاً، إلى التوجّه نحو موازنة أكثر شفافية تمكّن من قياس فاعلية ومستوى إنتاجية الإدارات العامة في تحقيق الأهداف المقررة في سياق السياسات العامة، وكذلك قياس مدى مواءمة هذه الأهداف مع الأولويات الوطنية. ويفترض هذا النهج توسيع المشاركة في التقرير والمساءلة والمحاسبة. من هنا، طرحت أهمية الانتقال إلى أسلوب جديد في تحضير الموازنة، والمتمثل في موازنة البرامج والأداء.

> إن تحسين أداء النظام الضريبي يبدأ بتنويع مصادر الإيرادات وتحقيق التوازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مروراً بتوسيع الوعاء الضريبي، وصولاً إلى تحسين الجباية وسدّ الثغرات القانونية وتقليص التهرّب الضريبي

إن موازنة البرامج والأداء هي عبارة عن أسلوب متطوّر في إدارة المالية العامة، ذلك بأنها تنقل التركيز من الوسائل إلى النتائج. وقد كثر اعتماد هذا الأسلوب حول العالم نظراً إلى توسّع دور الدولة ووظائفها، والحاجة إلى مراقبة فعّالة للإنفاق. وتسمح هذه الموازنة بمساهمة أوسع للمجتمع في تحديد السياسات العامة وصوغ الموازنات بحسب أولويات واضحة، كما تكمن أهميتها في قدرتها على قياس الأداء من خلال استخدام مؤشرات قياس واضحة تعزّز المساءلة والشفافية في إدارة المال العام.

آلية الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء

تلحظ عملية الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، أو موازنة الأهداف، ست مراحل أساسية:

> إن موازنة البرامج والأداء هي عبارة عن أسلوب متطوّر في إدارة المالية العامة، ذلك بأنها تنقل التركيز من الوسائل إلى النتائج

١- إعادة تجميع كل الاعتمادات بحسب هدف النفقة.

٢- تقسيم كل هدف إلى برامج.

٣- تقسيم البرامج إلى مشاريع أو برامج فرعية، لكل منها أهدافها الفرعية المرتبطة بالهدف الرئيسي.

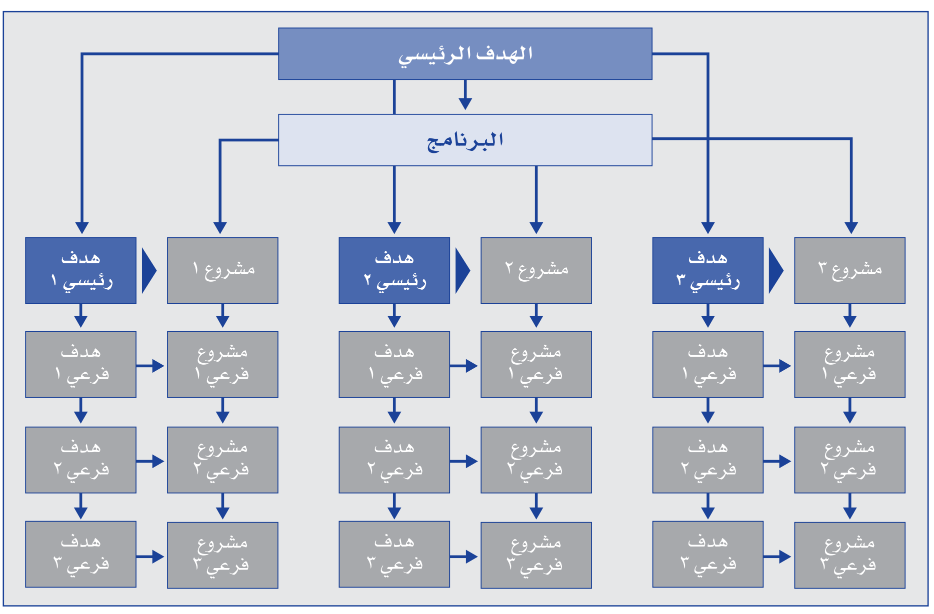
٤- تعيين مسؤول خاص عن عقد النفقات لكل برنامج يتمتّع بصلاحية نقل الاعتمادات بين الأجزاء والبنود، وبين النفقات الإدارية والاستثمارية، من أجل تسهيل عملية الوصول إلى الهدف. وفي المقابل، عليه أن يقدم تقارير دورية بشأن تنفيذ البرامج ومدى تقدمها.

٥- تصويت المجلس النيابي على الأهداف والبرامج المقرر تطبيقها، على أن يقيّم في مرحلة لاحقة مدى بلوغ الأهداف عبر إرسال وزارة المالية قانون ختم الحسابات.

٦- وضع معايير خاصة لتقييم بلوغ الأهداف والأهداف الفرعية.

الشكل رقم (٢)

آلية تكوين البرنامج



يبيّن الرسم أعلاه آلية تكوين موازنة الأهداف انطلاقاً من الهدف الرئيسي، مروراً بالبرامج والأهداف الفرعية، ووصولاً إلى المشاريع والمشاريع الفرعية.

تقييم أداء إدارة المالية العامة

يتم تقييم أداء إدارة المالية العامة ضمن إطار منهج "الإنفاق العام والمساءلة المالية"، أو ما يعرف بـ PEFA (public expenditure and financial accountability) الذي يخوّل السلطات التقدم في تحقيق أهداف الإصلاح الاقتصادي والمالي.

"برنامج مراجعة الإنفاق العام والمساءلة المالية" PEFA

يهدف منهج PEFA إلى توفير معلومات دورية وموثوق بها عن أداء الإدارة المالية، وتحديد فعالية الإصلاحات عبر تحليل المؤشرات وتسهيل الحوار بين الجهات المانحة والحكومات بشأن أداء المالية العامة وحاجات الإصلاحات وأولوياته، وبالتالي توجّه سياسة الدول المانحة.

أمّا القيمة المضافة لـ PEFA في الدولة التي تخضع لتقييمها، فتكمن في تشجيع الحوْكمة الصالحة، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الاستثمارات Distribution Channel، ويشجّع الفعاليات المحلية على الانخراط في الشأن العام، كما يقوّي التقارب المؤسساتي مع الدول الشريكة للاتحاد الأوروبي.

يهدف تقييم الأداء إلى تحديد فعالية الأنظمة من ناحية تنظيم الوظائف الأساسية لإدارة المالية العامة، وذلك عبر تحليل الأداء على مستوى الدولة المركزية، بما فيها علاقاتها مع الهيئات المحلية ومؤسسات القطاع العام. كما أنه يقدم لمحة شاملة عن النظام الإداري بما يشمل: الإيرادات والنفقات؛ الصفقات العامة؛ المخاطر المالية؛ الالتزامات والموجودات المالية؛ إدارة الخزينة والتقديمات الفعالة للخدمات العامة. من هنا، وجب استخدام هذا التقييم لما له من انعكاسات على تحسين إدارة المال العام وتصويب السياسات المستقبلية بما يتوافق مع حاجات المجتمع المدني وتطلعاته.

فذلكة الموازنة في ضوء التوجّه العالمي

أخيراً، وفي ضوء ما ورد أعلاه من صياغة فاعلة للموازنة في إطار موازنة البرامج والأداء، تأتي فذلكة الموازنة لتلخّص جوهر توجّه السياسة العامة بما يتوافق مع المقيّدات الإجمالية.

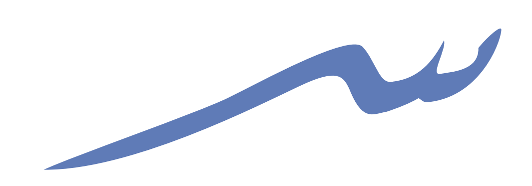
تهدف الفذلكة إلى الربط المنطقي بين أهداف السياسة والموارد المرصودة من أجل تحقيق هذه الأهداف، مع التنبّه إلى ضرورة الحدّ من زيادة العجز وتفاقم الدين العام منعاً لدخول المالية العامة في حلقة مفرغة من العجز والدين قد تنعكس سلباً على المكوّنات الاقتصادية الأخرى.

في إطار موازنة البنود تقوم كل وزارة بتبرير أوجه إنفاقها بما يتلاءم مع احتياجاتها، ثمّ تقوم وزارة المالية بفذلكة الموازنة مرتكزةً على موازنات مختلف الوزارات. أمّا فيما يخص موازنة البرامج والأداء، فتقوم الفذلكة على أساس البرامج والأهداف، ويتم تبرير الإنفاق بمدى تحقيقه الأهداف المقرّة، الأمر الذي يسهّل عملية مناقشة الفذلكة في مجلس النواب.



وفي هذا الإطار اتفقت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في معاهدة ماسترخت سنة ١٩٩١ على بعض الشروط الأساسية فيما يخصّ المالية العامة من أجل المحافظة على المناخ المناسب لتحقيق النمو الاقتصادي. ومن هذه الشروط: عدم تخطي العجز مستوى ٣٪ من الناتج القومي، وبقاء الدين العام ما دون سقف الـ ٦٠٪ من الناتج القومي.

في الختام، تبقى المالية العامة في لبنان بعيدة عن تحقيق هذه الشروط، ويبقى الإصلاح المالي هو الحل الأوحد في سبيل تحقيق النمو الاقتصادي. لذا، يتعين على المسؤولين أن يوحّدوا حسابات الدولة – علماً بأن المؤسسات العامة والبنك المركزي يشرفان على نحو ١٥٠ حساباً – وأن يحضّروا مشاريع جاهزة من شأنها أن تدفع عجلة التنمية في أوقات الانكماش، وأن يوفروا الوسائل المالية لتمويل هذه المشاريع، وألاّ يتغاضوا عن إقرار الموازنة، ذلك بأن التوقف عن إقرارها أدى في السنوات الأخيرة إلى غياب الإدارة المحاسبتية وضرب الدستور اللبناني عرض الحائط.



تصحيح الأوضاع الماليّة: موازنة مقرّة وفق الأصول ومحاسبة ممسوكة بدقّة



الآن بيفاني

مدير المالية العام

أدى غياب الموازنات العامة منذ عام ٢٠٠٥، إلى طرق "رديفة" لإدارة الحاجات التمويلية، سواء باللجوء إلى القاعدة الإثني عشرية لفترات طويلة تخطت الأصول، أو بالعمل على أساس مشاريع الموازنات من دون إقرارها، أو بالاعتماد المتزايد على سلفات الخزينة، لكنّ الضرورة الملحّة تقضي طبعاً العودة إلى الانتظام الطبيعي: إقرار الموازنة وفق الأصول، ووجود محاسبة عامة صحيحة ودقيقة وشاملة.

الوضع القائم في لبنان في ظل غياب الموازنة العامة

إن التوقف عن إقرار مشاريع الموازنات منذ عام ٢٠٠٥، لأسباب معروفة، أدّى إلى التمادي في العمل من دون موازنة قائمة. ومع أن اللجوء إلى القاعدة الإثني عشريّة، يفترض ألاّ يكون لأكثر من شهر، في حال تأخّر إقرار موازنة الدولة، فإن العمل بها امتد سنوات، في ظل استمرار غياب الموازنات.

ومع ازدياد أحجام الإنفاق، لم يعد ممكناً اعتماد القاعدة الإثني عشريّة، وقررت بعض الحكومات أن تسير وفق مشاريع الموازنات التي وضعتها هي بنفسها، مما يعني في النظام القانوني والدستوري القائم، تجاوزاً كاملاً لدور مجلس النوّاب. فمجلس النوّاب هو ممثّل صاحب المال، أي الشعب، وهو من يعطي الإذن بالجباية والإنفاق، ومن أجل المباشرة بعمله فهو يحتاج إلى أن توضع بتصرّفه موازنة واضحة ومحدّدة المعالم، تمكّنه من اتخاذ القرار المناسب بالموافقة أو الرفض على أسس شفّافة.

ما هي القاعدة الإثني عشرية؟

إن المادة ٨٦ من الدستور اللبناني سمحت في حال عدم تصديق الموازنة قبل أول شهر كانون الثاني، بالإنفاق خلال شهر كانون الثاني من السنة الجديدة، على أساس القاعدة الإثني عشرية، وملخص هذه القاعدة كما يلي:

تؤخذ الاعتمادات المفتوحة في موازنة السنة السابقة، وتضاف إليها الاعتمادات الإضافية التي فتحت خلال السنة ذاتها، وتطرح منها الاعتمادات الملغاة، ثم يقسم الرصيد إلى جزء من اثني عشر، فتحصل على نفقات شهر كانون الثاني، يستمر تطبيق هذه القاعدة لحين تصديق الموازنة.

أما السير على أساس موازنة من دون غطاء مجلس النوّاب ، فهو يطيح بمفهوم الرقابة عرض الحائط. فضلاً عن ذلك فإن غياب الحسابات يشلّ أيضاً عمل ديوان المحاسبة الذي يشكّل جزءا مهمّاً من العملية الرقابية . وبالتالي، يصبح تصرّف السلطة التنفيذيّة بالمال العام بلا رقيب، وهذا لا يعني بالضرورة أنّها خالفت في كل ما تقوم به، ولا يعني كذلك أنّ المال العام صرف في غير وجه حق، فمن الممكن أن يبقى استعمال المال العام ضمن المعقول، ولكن الإذن باستعماله الذي يعني موافقة صاحب المال، أصبح مفقوداً، وهذا في حدّ ذاته أمر يتنافى مع أبسط القواعد الدستورية.

عدم شمولية الموازنة

إنّ الموازنة هي بالنسبة للحكومة الصكّ التشريعي الأساسي الذي يشرح مشروعها للسنة التالية، أي برنامج عملها، وبالتالي كانت الحكومات المتعاقبة منذ عام ٢٠٠٦ من دون برنامج عمل معلن وموافق عليه بفعل عدم إقرار موازنات لها. وربما جاز القول إنها كانت أساساً من دون برنامج عمل، إذ أنّ مشاريع الموازنات التي وضعتها لم تكن أصلاً تعبّر عن برنامج واضح، كون الكثير من النفقات الاستثماريّة التي هي في صلب برنامج عمل الحكومة، لم تكن تدرج في الموازنة، فضلاً عن أنّ الموازنة كانت تصدر متأخّرة، وهذا كلّه يعني أنّ الحكومة كانت تتصرّف من دون إفصاح واضح عن رؤيتها وسياستها.

إن الإفصاح عن السياسة التي ستتّبعها الحكومة، يقتضي أوّلاً تقديم الموازنة في وقتها، وثانياً تقديم موازنة شاملة، ذلك لأنّ الموازنة التي لا تعبّر إلا جزئياً عن توجّهات الحكومة تنافي جوهر حسن إدارة المال العام. فعلى سبيل المثال، ثمّة مؤسّسات عامة تنفق أموالاً استثماريّة كبيرة، تقع كلياً خارج الموازنة، ونظراً إلى حجم النشاط الاستثماريّ التي تقوم به هذه المؤسّسات، يمكن القول إنّ موازنات الدولة لم تعد تعبّر عن السياسات الاستثماريّة إطلاقاً.

غياب الرؤية العامة للموازنة

إن عملية ترقيم الأثر الناتج عن غياب رؤية شاملة للموازنة عملية صعبة، ويعود أصل المشكلة إلى عدم وجود سياسات واضحة منذ الأساس، وذلك بالإضافة إلى انعدام إمكانية تقييم السياسات القائمة وذلك بسبب إدراج معظم النفقات الاستثمارية خارج الموازنة العامة، وبالتالي غياب صورة واضحة لأولويات الحكومة وآلية تنفيذها.

كان غياب استراتيجية ورؤية واضحة لسياسات الدولة قائماً حتى في ظلّ إقرار الموازنات، ولم يكن واضحاً قط أن حكومة معيّنة تولي قطاعاً معيّناً أولوية، أو أنها تركّز جهودها على بعض القطاعات من دون أخرى، بل كان الإنفاق عشوائياً ويحاول إرضاء أكبر عدد ممكن من الأطراف. ونتجت عن هذه الممارسات زيادات في عجز الدولة، فضلاً عن ارتفاع كلفة النفقات الاستثمارية.

في هذا الإطار تظهر أهمية المحاسبة الحقيقية التي تتعدّى مجرّد مناقشة الموازنة بالأرقام، بل تهدف إلى تحقيق مساءلة حقيقية ومناقشة فعّالة للموازنة وقدرتها على تحقيق أهداف معيّنة في إطار رؤية واضحة.

اللجوء إلى سلفات الخزينة

في عام ٢٠١٠، تقرّرت العودة إلى وضع الموازنات، والتوقف عن الصرف على أساس مشاريع الموازنات. وحرصاً على تغطية الإنفاق من دون الخروج مجدداً عن القانون، ارتأت الحكومة إعداد مشروع قانون اعتماد استثنائي لعام ٢٠١١ يضيف على كل بند من القاعدة الإثني عشريّة المعتمدة الأموالَ المطلوبة، إلا أن هذا القانون لم يصدر حتى اللحظة.

وفي ضوء هذا التأخير، درست الحكومة الخيارات المتوافرة، وكان عليها اتّخاذ قرار كونها بحاجة إلى أن تنفق أكثر ممّا تحدّده القاعدة الإثني عشريّة، فإما أن تعود وتنفق كما حصل في السنوات السابقة على أساس مشروع موازنة، مما يكرّس وضعاً قائماً يعاكس جوهر القانون والدستور، أو أن يتم السعي إلى التعجيل في إقرار مشروع القانون، وهو ما لم يكن مضموناً، فاستقرّ الرأي في مجلس الوزراء على أخذ سلفات على أساس مشروع القانون هذا، في ظلّ افتراض حتمية إقراره، وبالتالي تكون هذه السلفات مغطاة لاحقاً بموافقة مجلس النوّاب.

وبسبب عدم إقرار مشروع القانون، لجأت الإدارة مجدّداً إلى إصدار سلفة واحدة وشاملة لعام ٢٠١٢ مع مشروع لتغطية نفقاتها. فعمدت إلى تطبيق آليّة التدقيق الكاملة المعتمدة للموازنة في إطار سلفة واحدة لجميع الإدارات، بمعنى أنّ الإدارة التي تصرف من السلفة أصبحت تعقد النفقة وتصفّيها وتصرفها وتدفعها، علمًا أنّ الإجراءات المعتمدة في إنفاق السلفات لا تجري عادة بهذا الشكل، إذ تأخذها الإدارة وتتصرّف بها قبل سدادها لاحقاً.

السعي لإصلاح الحسابات العامة

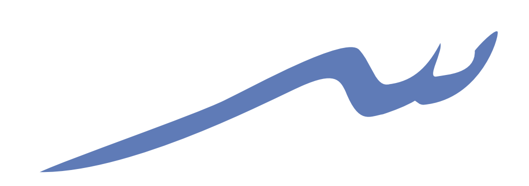
بالتوازي مع العودة إلى وضع شبه طبيعي، وبانتظار الحل القانوني الصحيح، عمدت الإدارة المالية إلى العمل على بناء حسابات عامة دقيقة لأول مرّة في تاريخ لبنان، ويستغرق هذا الجهد وقتاً طويلاً بسبب الثغرات التي شابت مسك الحسابات في فترة التسع عشرة سنة الماضية.

الرقابة

للرقابة البنّاءة دور أساسي في المساهمة في ترشيد وتحسين استعمال المال العام، وهي عملية دائمة مستمرّة من شأنها أن تسهّل المحاسبة. أما الإخلال بالرقابة فهو جريمة بحق الوطن لأن القرارات التي تتخذ على أسس ضعيفة وهشّة هي قرارات غير صائبة بإمكانها أن تكبّد الاقتصاد الوطني خسائر فادحة. تكمن إذاً أهمية الرقابة والمتابعة في تحديد نقاط ضعف السياسات المتبعة وفي رصد السياسات الخاطئة التي تكلّف المال العام أكثر بكثير من عمليات الاختلاس.

إن إصدار الحسابات هو أهم ما يمكن أن يُبنى عليه، لأن هذه العملية تمكّن الدولة من إصلاح إدارة المال العام ومراقبة آليات العمل وآليات الصرف، وذلك لأن المحاسبة العامة هي الصورة الصحيحة التي تعكس ما جرى فعلاً على الأرض. وعندما تتصرّف الحكومة بمال الشعب فمن واجبها أن تكون شفافة وأن تتحمّل مسؤولياتها وبالتالي تُعلم المواطنين ماذا تفعل بهذا المال، فضلاً عن تمكّنها من إدارته بشكل أفضل في المستقبل إذ أنها تبني على الخبرات السابقة.

ونوجز بالقول، إن إصلاح المالية العامة يبدأ بالعودة إلى موازنة تعقد بحسب الأصول، ومحاسبة تفنّد أبسط التفاصيل وممسوكة بشكل دقيق. ولا يمكن لبلد يفتقد للحلقة الأخيرة من مرحلة استعمال المال العام أن تستقيم أموره وتترشّد مصاريفه، أما النتائج المترتبة عن عدم الاستقامة فهي وخيمة: زيادة العجز، قلة إدراك وقلة رقابة. لذا، يجب الإصرار على المضي قدماً في تحضير الموازنة والانتهاء من العمل عليها ضمن المهل الدستورية، وإحالتها إلى الحكومة قبل تاريخ ٠٨/٣١ أما إقرارها فيعود للسلطات السياسية. وفي هذا الإطار فإن عملية تصحيح الخلل الهائل الذي حصل في عملية إدارة المال العام قائمة، الأمر الذي خلق وعياً وإدراكاً لضرورة وجود موازنة صحيحة ومحاسبة عامة صحيحة.



نحو قانون جديد لتحضير الموازنة العامة في لبنان

كوثر دارة

مديرة مشروع إصلاح إدارة الموارد المالية في وزارة المالية اللبنانية



مقدمة

شهدت السنوات السبع الأخيرة سجالات كثيرة حول موضوع الموازنة العامة، لا سيما لناحية عدم إقرار الموازنات المعدّة خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٢ من قبل السلطة التشريعية، وفي بعض الأحيان من قبل السلطة التنفيذية. ولعل هذا الأمر من السوابق الخطيرة التي يجب تداركها وتجنّب تكرارها. فالموازنة العامة بالنسبة للحكومة هي أهمّ وثيقة سياسة عامة- يفترض أن تترجم عملياً البيان الوزاري الذي تنال الحكومة الثقة البرلمانية على أساسه. كما أنها أهمّ صكّ تشريعي يقرّه مجلس النواب ويمكّنه من مراقبة عمل الحكومة وتقييم أدائها. وفي غياب هذا الصكّ، يصبح العمل الحكومي بلا رؤية واضحة، كما تفقد الرقابة البرلمانية الأسس المرجعية التي تخوّلها مساءلة الحكومة حول كيفية توزيع الموارد وسبل الإنفاق وتوفير الخدمات العامة.

وفي ظل غياب قوانين الموازنات العامة في السنوات الماضية، لجأت الحكومات المتعاقبة إلى الإنفاق وجباية الضرائب، بالاستناد إلى تفسير أحكام قانونية ودستورية ترعى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، قد لا يتفق المشرّعون على صلاحية الاستناد إليها. غير أن القاعدة العامة والتي لا خلاف عليها هي – بكلام مبسّط- أن جباية الحكومة لأموال المكلفين وكيفية إنفاق هذه الأموال لا يجب أن تتمّ من دون رقابة منتظمة لمن أعطي حقّ الرقابة من قبل المواطنين، أي مجلس النواب. وقد نصّ الدستور على هذا الأمر بشكل صريح. ففيما يتعلق بفرض الضرائب وجبايتها تنصّ المادة ٨١ من الدستور على أنه "تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء". أما في ما يتعلق بالنفقات فقد نصّت المادة ٨٤ على أنه في "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويُقترعُ على الموازنة بنداً بنداً".

وقد حدّد الدستور وبشكل صريح الاستثناء الوحيد الذي يمكن على أساسه الانفاق والجباية من دون قانون موازنة عامة وهو فترة لا تتخطّى الشهر الواحد كما هو منصوص عنه في المادة ٨٧ من الدستور حيث أنه "إذا لم يبتّ مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعيّن لدرسه، فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمرّ لغاية نهاية شهر كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يُبتّ نهائياً في مشروع الموازنة، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدّم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء

أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طُرِحَ على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل. على أنه في مدّة العقد الاستثنائي المذكور تُجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فُتِحَ بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة، ويحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية."

إن المشاكل المتعلقة بانجاز قوانين الموازنات أخذت حيّزاً كبيراً من السجالات المتعلقة بالمالية العامة ولفترة طويلة لا يمكن حصرها بالسنوات السبع الماضية، وإنما تمتد على عقود من الزمن، حيث أن لبنان لم يشهد إقراراً لقوانين الموازنة العامة في المهل الدستورية والقانونية إلا في سنوات معدودة. أما التحديث القانوني والدستوري للأحكام التي تنظم تحضير وتنفيذ الموازنات العامة، والتي تعود بمعظمها إلى أكثر من ٥٠ عاماً، فلم يتمّ البحث به بشكل شامل وموضوعي إلا في حالات خاصة وقليلة. وعلى الرغم من أن أي تحديث على المستويات الدستورية والقانونية والتنظيمية لا يمكن – بأي شكل- أن يتيح حلاً لمشكلة التأخر في إقرار الموازنات العامة أو لجهة عدم إقرارها، فقد بات ضرورة حتمية لمراعاة التغييرات التي طرأت على مستوى إدارة المالية العامة وعلى مستوى الوضع الاقتصادي المالي العام.

> "الموازنة العامة بالنسبة للحكومةِ هي أهمّ وثيقة سياسة عامة- يفترض أن تترجم عمليا البيان الوزاري الذي تنال الحكومة الثقة البرلمانية على أساسه. كما أنها أهمّ صك تشريعي يقرّه مجلس النواب ويمكّنه من مراقبة عمل الحكومة وتقييم أدائها"

وتسعى وزارة المالية حالياً إلى إجراء تعديل قانوني جذري في القوانين والأنظمة التي ترعى تحضير وتنفيذ الموازنة العامة – لاسيما قانون المحاسبة العمومية – انطلاقاً من أن القوانين الحالية لا تنسجم بشكل كامل مع الاتجاهات الاصلاحية في إدارة المالية العامة التي تسعى وزارة المالية الى اعتمادها، لا سيما لناحية جعل الموازنة العامة أكثر انسجاماً مع الواقع الماكرو-اقتصادي ولإضفاء مزيد من الشفافية على عمليات تحضير الموازنة وتنفيذها، ولتعزيز سبل المساءلة المالية. ويسعى هذا البحث إلى شرح التوجّهات الجديدة التي سيحدّدها قانون نظام الموازنة، انطلاقاً من نقاط الضعف التي يعاني منها القانون الحالي.

الأسباب الموجبة لإصلاح قانون المحاسبة العمومية

إن قانون المحاسبة العمومية (مرسوم رقم ١٤٩٦٩ – صادر في ١٩٦٣/١٢/٣٠) يشكّل – إضافة الى المواد الدستورية المتعلقة بالمالية العامة- الركيزة الأساسية الناظمة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة. ويعود تاريخ هذا القانون إلى عام ١٩٦٣ أي إلى نحو ٥٠ عاماً. وقد تم تحضير قانون ١٩٦٣ استناداً إلى سلسلة من المراسيم وضعت في الخمسينيات، والتي خضعت لتعديلات، وأبرزها المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩. ويبدو أن القانون المذكور قد تمّ وضعه على أساس التوازن المالي الذي كان سائداً آنذاك، وكان مبنياً على فرضية وجود مال الاحتياط. أما الآن فإن التوازن المالي لم يعد موجوداً، وبات حتمياً تعديل القانون بما يتلاءم والمستجدات المالية والاقتصادية الحاصلة.

وقد طرأ على هذا القانون عدد من التعديلات المحدودة خلال فترات زمنية سابقة غير أن هذا القانون مع تعديلاته لم يعد يتماشى مع الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة. ويتألف القانون

الحالي من ٢٤٩ مادة قانونية، ترعى تحضير وتنفيذ الموازنة، إضافة إلى مواد قانونية ترعى تنظيم الشراء الحكومي[١]. وينطوي القانون الحالي على درجة من عدم الانسجام بين مواده المختلفة، كما قد يتناقض في بعض مواده مع المواد الدستورية التي ترعى الشؤون المالية العامة.

إن قانون المحاسبة العمومية (مرسوم رقم ١٤٩٦٩ - صادر في ١٩٦٣/١٢/٣٠) يشكّل - إضافة الى المواد الدستورية المتعلقة بالمالية العامة- الركيزة الأساسية الناظمة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة. ويعود تاريخ هذا القانون إلى عام ١٩٦٣ أي إلى نحو ٥٠ عاما

ولا يقتصر القانون الحالي على القواعد والمبادئ الأساسية لإدارة المالية العامة – كما يفترض أن يكون- بل يتضمن القواعد التنظيمية التفصيلية لاسيما تلك المتعلقة بتنفيذ الموازنة مما يعني أن أي تحديث أو تنظيم داخلي في وزارة المالية يتطلب اللجوء إلى تعديلات قانونية، في حين أن بعض التعديلات لا تتخطى كونها إجراءات تنظيمية يمكن أن تتخذ بقرار أو بمرسوم وزاري. وكمثال على التفاوت في القيمة القانونية بين مواد قانون المحاسبة العمومية يمكن مقارنة المادة ٣ والمادة ١٦٥ من القانون المذكور. فالمادة ٣ تنصّ على أن «الموازنة صكّ تشريعي تُقدر فيه نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة، وتُجازُ بموجبه الجباية والإنفاق». إن هذه المادة تعد ضمن الأطر العامة والأساسية الناظمة لادارة المالية العامة. أما المادة ١٦٥ فتنصّ على «أنه تمسك القيود إجبارياً بالحبر ولا يجوز مسكها بالرصاص، كما لا يجوز الحكّ أو الحشو أو المحو، ....». إن هذه المادة هي مادة تفصيلية وتنظيمية يجب أن يتمّ تغييرها عبر قرار أو مرسوم، وليس عبر تعديل قانوني، وهي لا تتجانس من حيث القيمة القانونية مع المادة ٣ المذكورة أعلاه.

وينطوي النصّ الحالي للقانون على تناقضات عدة بين مواده من جهة، ومقارنة بالمواد الدستورية المتعلقة بالمالية العامة من جهة أخرى. ويمكن إدراج بعض الأمثلة على التناقض فيما بين مواد القانون المختلفة على الشكل التالي:

ينطوي القانون الحالي على درجة من عدم الانسجام بين مواده المختلفة، كما قد يتناقض في بعض مواده مع المواد الدستورية التي ترعى الشؤون المالية العامة

أولاً: تفاصيل عرض الموازنة تفتقد إلى التماسك والمنهجية. فعلى سبيل المثال، تقسم المادة ٢٩ من القانون الواردات إلى جزئين، الأول الذي يحتوي على واردات عادية مخصّصة لتغطية الجزئين الأول والثاني من النفقات، أما الثاني فيحتوي على الواردات المخصّصة لتمويل الجزء "الثالث". وقد سقطت الإشارة إلى "الجزء الثالث" من النفقات في المواد القانونية المتعلقة بالنفقات. فعلى سبيل المثال لم تشتمل المادة ١١٤ الناظمة لتدوير النفقات أية إشارة إلى الجزء الثالث. في السياق عينه يمكن الإشارة إلى مثال أخر على عدم التماسك وهو ما تنصّ عليه المادتان ٢٢ و٢٤ من القانون. فالمادة ٢٢ تصنّف "المشروع" في تبويب الموازنة على أنه فصل، أما المادة ٢٤ فتصنف "المشروع" على أنه فقرة وهو تناقض جذري لا سيما عند نقل الاعتمادات التي لا تجاز بين الفصول، بينما تُجاز بين الفقرات.

ثانياً: يحمل النصّ القانوني تناقضاً صريحاً حول السلطة المكلفة بتدوير الإعتمادات مختلفة: تشير المادة ٢٧ من القانون- في الفقرة الثالثة منها إلى أن تدوير الاعتمادات من موازنة سنة معينة إلى موازنة السنة التالية لا يتمّ إلا من خلال القانون. أما المادة ١١٤ فقد أعطت وزير المالية الحق في إجراء هذا التدبير.

(١) يتم حالياً العمل على تحضير مشروع قانون يرعى الشراء الحكومي والمناقصات العامة من قبل مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري.

ثالثاً: إضافة إلى احتواء القانون على مواد لا تنسجم مع هدفه الرئيسي – وهو تنظيم تحضير وتنفيذ الموازنة – وهي المواد الناظمة للشراء الحكومي والمناقصات العمومية، يلاحظ أن القانون يفتقد إلى بعض الانسيابية في الشكل على الأقل. على سبيل المثال، يرد في المقطع الثاني من المادة ٢٥ الواردة في "فصل النفقات" أحكام تتعلق برد المبالغ المستوفاة عن طريق الخطأ من قبل الخزينة عبر اقتطاعها من الإيرادات. إن هذه الأحكام يجب أن تدرج في فصل الإيرادات وليس في فصل النفقات.

إضافة إلى عدم الوضوح والتناقضات بين المواد المختلفة في القانون، يوجد بعض التناقض ما بين المواد القانونية الواردة في القانون من جهة والمواد الدستورية من جهة أخرى، ولا سيما من الناحيتين التاليتين:

أولاً – مبدأ الموازنات أو الاعتمادات الإضافية: تنصّ المادة ٨٤ من الدستور على أنه "لا يجوز للمجلس (مجلس النواب) في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الإعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الإعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء أكان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح. غير أنه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرّر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة." أما المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية فقد أجازت تعديل الموازنة في المجلس أو في اللجان النيابية بعد أخذ رأي وزير المالية وموافقة مجلس الوزراء، حيث نصّت على أنه "لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة، أو مشاريع الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء."

> **"لا يقتصر القانون الحالي على القواعد والمبادئ الأساسية لإدارة المالية العامة – كما يفترض أن يكون- بل يتضمن القواعد التنظيمية التفصيلية لاسيما تلك المتعلقة بتنفيذ الموازنة مما يعني أن أي تحديث أو تنظيم داخلي في وزارة المالية يتطلب اللجوء إلى تعديلات قانونية، في حين أن بعض التعديلات لا تتخطى كونها إجراءات تنظيمية"**

ثانياً – القاعدة الإثني عشرية: نصّ الدستور اللبناني في المادة ٨٦ منه على أن القاعدة الإثني عشرية تستخدم لناحية الجباية والإنفاق خلال العقد الاستثنائي- أي خلال شهر كانون الثاني من سنة الموازنة. أما المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية، فقد أجازت استخدام القاعدة الإثني عشرية خلال فترات تتخطى شهر كانون الثاني.

إضافة إلى التناقضات المذكور أعلاه، فان قانون المحاسبة العمومية المعمول به حالياً يتّسم بعدم الوضوح لجهة:

- تحضير الموازنة ونطاقها وشموليتها،
- عدم وجود ربط بين الإطار الماكرو اقتصادي/الاقتصاد الكلّي والتوقعات المتوسطة الأمد والموازنة العامة،
- التدقيق الداخلي والخارجي وعمليات قطع الحساب،
- القواعد التي تراعي التأخير في اعتماد مشروع الموازنة وتؤمن استمرارية العمل في الدولة.

الاتجاهات الجديدة في قانون نظام الموازنة

إن التناقضات القائمة في القانون الحالي، والتغيرات في مفاهيم إدارة المالية العامة، إضافة

إلى التطورات الماكرو-اقتصادية التي باتت تحتّم تحضير الموازنة وتنفيذها بالاستناد إلى رؤية متوسطة الأمد، والأخذ في الاعتبار الموارد المالية المتاحة للدولة تقتضي إعادة النظر في الأصول القانونية الحالية المتبعة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة بما يضفي مزيداً من الشفافية على عمليات التحضير والتنفيذ ويعزّز من أصول المساءلة المالية ويساعد الحكومة على الالتزام بأهداف مالية تسهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي. إن المبادئ الأساسية العامة التي سيبنى عليها القانون الجديد هي:

- حصر القانون بالقواعد والأطر الأساسية لإدارة المالية العامة والابتعاد عن التفاصيل الإجرائية والتنظيمية.
- الحدّ من التناقضات القائمة في القانون الحالي سواء ما بين مواده المختلفة من جهة ومع المواد الدستورية من جهة أخرى.
- تحديث النصّ وفقاً للمفاهيم المستجدة في إدارة المالية العامة لا سيما لجهة ربط تحضير الموازنة العامة بالسياسة الماكرو-اقتصادية.

بناءً على ذلك، تمّ تحضير مشروع قانون جديد يرعى تحضير الموازنة العامة ويقتصر على القواعد الرئيسية المتّبعة. ولا يتجاوز عدد مواده الـ٧٠ مادة بعد أن تم إسقاط المواد القانونية التي ترعى تنفيذ الموازنة والتي تُدرج ضمن خانة الأمور التنظيمية التي يمكن مقاربتها عبر مراسيم أو قرارات. كما تم إسقاط الأحكام القانونية الراعية للشراء العام والمناقصات العمومية على أن تتمّ مقاربتها عبر قانون مستقل.

وفيما يلي الاتجاهات الرئيسية المعتمدة في مشروع القانون الحديث لنظام الموازنة في لبنان:

أ- وضع الموازنة ضمن إطار الاقتصاد الكلّي الشامل:

ينصّ القانون الجديد على أن تحضير الموازنة يجب أن يتمّ ضمن رؤية ماكرو اقتصادية شاملة، ورؤية مالية متوسطة المدى، تتضمن أهدافاً مالية محدّدة أبرزها نسبة العجز ونسبة المديونية إلى الناتج المحلي. وبذلك يصبح تحضير الموازنة مرتكزاً، بشكل تلقائي، إلى الموارد المتاحة، فتحدّد نفقات الموازنة استناداً إلى الإيرادات المتوقعة وإمكانيات التمويل، وليس وفقاً لاحتياجات الإنفاق كما هو الوضع السائد حالياً.

ب- ضبط الإنفاق من خارج الموازنة:

إن أبرز ما ينصّ عليه القانون في هذا المجال هو إعادة تحديد أهداف سلفات الخزينة وضبطها ووضعها في إطار الموازنة العامة.

ت- تحسين شمولية الموازنة:

وذلك عبر إدخال قوانين البرامج المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية على المدى المتوسط ضمن إطار الموازنة العامة.

ث- تحديد واضح لمفهوم الموازنة الإضافية أو التصحيحية:

وذلك عبر تعديل شروط التصويت على الموازنة في مجلس النواب، وذلك للحدّ من أي إنفاق إضافي خارج الموازنة في إدارة المالية العامة مع تطور الإنفاق من خارج الموازنة.

ج- تحسين التخطيط المالي خلال السنة المالية لمراعاة توفّر السيولة:

وذلك عبر إضافة مرحلة وضع الاعتمادات بتصرّف الوزارات من قبل وزير المالية وذلك لتحسين إدارة الخزينة (المادة ٥٤ من قانون المحاسبة العامة اقتصرت هذه المراحل على أربع هي : عقد- تصفية- صرف ودفع). كما ينصّ القانون على تطوير الحساب الموحّد للخزينة لدى مصرف لبنان.

ح- تكريس مبدأ سنوية الموازنة:

وذلك عبر الحدّ من تدوير الاعتمادات المعقودة وغير المعقودة وإجازة تدوير النفقات الاستثمارية شرط ألا يؤثر تدويرها على توازن الموازنة.

خ- تحديد محتوى الموازنة بشكل دقيق وواضح:

بحيث تتضمن تفصيلاً للأبواب الرئيسية لكل من النفقات والإيرادات. كما أحل مشروع القانون الجديد مفهوم موازنة البرامج في حال ارتأت الحكومة اعتمادها.

د- تعديل طريقة إعداد الموازنة:

وذلك عبر إضافة عدد من المراحل تسبق البدء بتحضير الموازنة من قبل الوزارات المعنية وهي:

١- وضع إطار الموازنة الشامل المتوسط الأمد،

٢- تحضير أطر الإنفاق المتوسطة الأمد من قبل الوزارات،

٣- تحديد السقف الإجمالي للموازنة استناداً إلى الموارد المالية المتاحة وتوزيعه على الوزارات بحسب الأطر المتوسطة الأمد لهذه الوزارات،

٤- موافقة مجلس الوزراء على السقف الإجمالي والسقوف التفصيلية للوزارات. كما أضاف القانون الجديد مرحلة إرسال تعميم الموازنة إلى الوزارات، وهو ما ليس منصوصاً عليه بشكل صريح في القانون الحالي (المادة ١٣ من قانون المحاسبة العمومية التي تنصّ على أن كل وزير يضع مشروعاً بنفقات وزارته وفقاً لأصول يحدّدها وزير المالية). كما نصّ القانون على أن يرسل وزير المالية بالتزامن مع تحويل الموازنة من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب قانوناً يفصل فيه الحالة الاقتصادية والأوضاع المالية العامة والمؤشرات التي تم تحضير الموازنة على أساسها.

> **وضعت وزارة المالية مشروع قانون جديد يرعى تحضير الموازنة العامة ويقتصر على القواعد الرئيسية المتّبعة. ولا يتجاوز عدد مواده الـ٧٠ مادة بعد أن تم إسقاط المواد القانونية التي ترعى تنفيذ الموازنة والتي تُدرج ضمن خانة الأمور التنظيمية ... كما تم إسقاط الأحكام القانونية الراعية للشراء العام والمناقصات العمومية على أن تتمّ مقاربتها عبر قانون مستقل**

ذ- إلغاء التناقضات القائمة مع المواد الدستورية:

وذلك عبر الإشارة الواضحة في مشروع القانون الجديد إلى المواد ٨٣ و ٨٤ و ٨٥ من الدستور المتعلقة باعتماد وإعداد الموازنة.

ر- تحديد مفهوم الاعتماد الإضافي:

(وذلك في المادة ٥) الذي لا يفتح إلا في إطار الموازنات الإضافية، أو من قبل رئيس الجمهورية عندما تبرز الضرورة لنفقات عاجلة بسبب ظروف طارئة ومستعجلة (المادة ٨٥ من الدستور) مما يلغي ما ورد في المادة ١١ من القانون الحالي بأن الاعتمادات الإضافية على نوعين، النوع الأول اعتمادات تكميلية تفتح لمواجهة نقص بند معين، والنوع الثاني اعتمادات أساسية.

ز- تكريس ما نصّ عليه الدستور من أن استعمال القاعدة الإثني عشرية يقتصر فقط على نفقات شهر كانون الثاني وذلك وفقاً للمادة ٨٦ من الدستور.

س- عدم السماح بفتح اعتمادات في موازنة ما قبل تصديقها (المادة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية) لأنها تتناقض مع نصّ المادة ٨٤ من الدستور.

الشكل رقم (١)

مراحل إعداد الموازنة (الحالية والمقترحة) والمهل المحددة



* يتمّ العمل على تحديث الإطار القانوني الناظم لتحضير الموازنة من خلال مشروع المساعدة الطارئة لإصلاح إدارة الموارد المالية في وزارة المالية (EFMIS) الممول من البنك الدولي، وبالتعاون مع مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات وبالتشاور مع كافة المديريات في مديرية المالية العامة.

transactions financières exécutées durant l'année dont l'exécution du budget. Du fait que les transactions ne sont pas réalisées dans le même temps, ceci entraine qu'il existe normalement des écarts justifiés entre les montants de la comptabilité budgétaire et les montants des comptes de la comptabilité du Trésor correspondante et donc dans le compte de gestion, ceci nécessitant une situation de réconciliation.

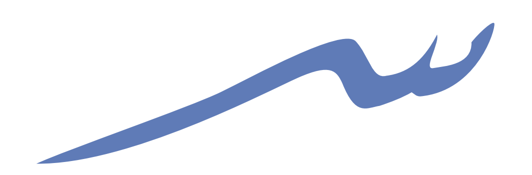
LA VÉRIFICATION DES COMPTES

Les procédures énoncées par la loi de la comptabilité publique de contrôle de l'exécution du budget posent un problème de faisabilité quant au calendrier. En effet, elle précise que les comptes budgétaires sont adressés par le Ministère des Finances à la Cour des comptes au plus tard avant le 15 août et que le compte de gestion est adressé avant le 1er septembre. Par ailleurs le Gouvernement adresse le projet de loi relatif à la clôture des comptes avant le 1er novembre.

La Cour des comptes a-t-elle la possibilité d'établir les déclarations de conformité dans les délais proposés à savoir deux mois et demi pour la comptabilité budgétaire et deux mois pour le compte de gestion? En effet pour l'ensemble des opérations budgétaires, la Cour doit s'assurer de la justification des opérations financières dans leur légalité et régularité, car la Direction de la comptabilité publique n'a pas pour objectif d'effectuer le travail de vérification de la Cour des comptes, mais d'effectuer un travail de consolidation des données.

“LES PROCÉDURES ÉNONCÉES PAR LA LOI DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET POSENT UN PROBLÈME DE FAISABILITÉ QUANT AU CALENDRIER”

De plus le rôle de la Chambre n'est pas précisé. La Constitution parlant d'adoption, le Parlement doit-il effectué lui aussi des vérifications ou bien les déclarations de conformité sont suffisantes pour permettre d'adopter sans délais, la loi de clôture des comptes, sachant que dans le même temps se déroule les discussions budgétaires. Ceci est différent dans d'autres pays où la nature de la loi de règlement est différente, car dans ces pays, c'est une loi de constatation et non d' adoption, permettant ainsi aux organes de contrôle de pouvoir vérifier de façon approfondie l' exécution des opérations budgétaires et financières de l' Etat dans des délais adéquats.



LA COMPTABILITÉ DU TRÉSOR

La comptabilité du Trésor ou comptabilité générale de l'Etat donne des informations sur l'exécution des opérations financières du gouvernement que cela soit lié à des opérations budgétaires ou des opérations de trésorerie. Cette comptabilité suit les règles précisées dans le décret relatif à la comptabilité de l'Etat de 1997 basée sur le Plan comptable libanais.

Cette comptabilité informe sur l'exécution financière du budget, sur l'évolution de l'actif et du passif de l'Etat comme la gestion des créances et des dettes de l'Etat, les immobilisations, les restes à recouvrer, les restes à payer…

LES RELATIONS ENTRE LES COMPTABILITÉS

Si la comptabilité budgétaire est une comptabilité d'enregistrement "d'état", il n'en est pas de même de la comptabilité du Trésor qui enregistre des transactions financières ayant dans la plupart des cas, des répercussions sur le bilan de l'Etat.

L'article 8 précise que les recettes et les dépense sont enregistrées dans les comptes budgétaires durant l'année où elles sont réellement recouvrées ou payées. Ceci entraine des incohérences entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité du Trésor, voire dans la comptabilité budgétaire elle-même, dans la mesure où un engagement peut être enregistré dans une année donnée et le paiement effectué sur une année budgétaire postérieure pour une même ligne budgétaire. Ces problèmes de cohérence devront être réglés dans la réforme de la loi.

> **"DANS LA SITUATION ACTUELLE, L'ENREGISTREMENT DES PAIEMENTS POSE PROBLÈME, DANS LA MESURE OÙ LES MINISTÈRES N'ONT PAS CONNAISSANCE DES INFORMATIONS SUR LE PAIEMENT RÉEL CONCERNANT LEURS OPÉRATIONS"**

LE CONTENU DE LA LOI DE CLÔTURE DES COMPTES

Compte tenu de ce qui précède et selon l'article 195 l'on peut considérer que les documents relatifs à la clôture des comptes sont d'une part la situation de la comptabilité budgétaire relative au budget donné et d' autre part le compte de gestion correspondant à l'année calendaire du budget concerné permettant de déterminer comment le budget a été exécuté financièrement.

Le compte budgétaire global doit présenter dans la même forme que le budget autorisé par la Chambre, les montants relatifs aux engagements, ordonnancements et paiements, tandis que le compte de gestion doit présenter l'ensemble des

déclaration de conformité de chacun des comptes qui lui sont soumis étayés par les pièces justificatives prévues par les lois et règlements.

L'article 54 mentionne que les déclarations de conformité sont notifiées au président de la chambre des députés à l'effet d'être distribuées aux membres de la Chambre, au Ministre des Finances si elles reviennent aux comptes du budget général et des budgets annexes et à tout autre budget soumis à l'approbation du pouvoir législatif.

LES PROBLÈMES POSÉS

Des questions importantes se posent dans un tel contexte :

- De quels comptes il est fait mention ?
- Quelle est la faisabilité de contrôler les comptes dans les délais prévus par la Constitution?

LES SYSTÈMES DE COMPTABILITÉ DE L'ETAT

La comptabilité de l'Etat telle que formulée dans la loi sur la comptabilité publique de 1963 comprend deux sous ensembles : une comptabilité budgétaire tenue par les ministères et le Ministère des Finances qui est visée dans l'article 119 et une comptabilité financière ou comptabilité générale tenue par les comptables qui est prévue dans les articles 8 et 163.

LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

La comptabilité budgétaire a pour objectif d'informer sur l'exécution budgétaire et ses différentes phases: l'engagement, l'ordonnancement et le paiement et permet de vérifier la conformité des opérations par rapport à l'autorisation budgétaire.

Cette comptabilité doit être tenue par ministère et par ligne budgétaire. Ceci est valable à la fois pour les dépenses et pour les recettes.

En fin d'année, la comptabilité budgétaire rend compte de l'exécution des autorisations accordées au gouvernement par le parlement.

Dans la situation actuelle, l'enregistrement des paiements pose problème, dans la mesure où les ministères n'ont pas connaissance des informations sur le paiement réel concernant leurs opérations, qui peut être différé pour cause de problème de trésorerie et être enregistré dans une autre année calendaire.



Parlement de l'exécution du budget était inadéquat.[(1)],[(2)]

A l'époque (fin des années 1920), des discussions étaient en cours pour revoir totalement le système et il est surprenant que le texte de la Constitution Libanaise[(3)] propose dans son article 87 la production d'un compte définitif de l'administration des finances qui est un ensemble complexe à produire et à examiner par la Chambre et qui n' était pas satisfaisant en France.

LA LOI SUR LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Le décret loi sur la comptabilité publique de 1963, dans son article 197, précise que le Gouvernement doit présenter à la Chambre, le projet de loi relative à la clôture des comptes du budget avant le premier novembre de l'année qui suit celle du budget de l'année considérée. L'article 213 de cette même loi mentionne : au projet de loi concernant la clôture des comptes est annexée la liste ou figure les avances accordées conformément à l'article 203 de la présente loi et les recouvrements durant l'année courante.

> **IL EST SURPRENANT QUE LE TEXTE DE LA CONSTITUTION LIBANAISE PROPOSE DANS SON ARTICLE 87 LA PRODUCTION D'UN COMPTE DÉFINITIF DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES QUI EST UN ENSEMBLE COMPLEXE À PRODUIRE**

Dans ce décret loi de 1963, la loi de clôture des comptes est présentée très succinctement et son contenu n'est pas décrit.

L'article 195 en revanche précise les documents à produire à la Cour des comptes: l'arrêté des comptes du budget et le compte de gestion général.

LA LOI ORGANISANT LA COUR DES COMPTES

La loi organisant la Cour des comptes précise dans son article 45 que la Cour exerce un contrôle administratif sur les formalités financières et leurs résultats généraux de l'engagement jusqu'à leur exécution finale et leur inscription en compte.

Les résultats du contrôle administratif a posteriori font l'objet d'un rapport annuel et de rapports spéciaux.

Par ailleurs l'article 53 indique que la Cour fait paraitre chaque année, une

(1) A cette époque régnait :
- le désordre dans les comptes de l'Etat,
- des retards inacceptables dans la reddition des comptes définitifs,
- le désintérêt pour la loi de règlement,
- les retards dans la publication du rapport public de la Cour des comptes,
- la confusion, la complication et l'embrouillamini général des comptabilités et
- en résumé, l'obscurité comptable et budgétaire des finances de l'Etat

(2) Rapport Lacerie (1935)

(3) Ecrite en partie par des juristes français



LA CLÔTURE DES COMPTES AU LIBAN





Conseiller Budgétaire auprès du Ministère des Finances - Liban

عملية قطع الحساب في لبنان

يتناول هذا المقال موضوع قطع حساب الموازنة اللبنانية، ويعرض لأهم المشاكل التي تواجه عملية إقرار قطع الحساب بدءًا من إشكالية ازدواجية الحسابات ووصولاً إلى المهل التي يرعاها الدستور. كما أنه يستعيد جميع المواد الدستورية والقانونية التي تحدّد ماهية وآلية عمل قطع الحساب وإطار عمل كل من ديوان المحاسبة ومجلس النواب.

في القسم الأكبر من النصّ، يعالج الكاتب **دومينيك بوليه المستشار الدولي في شؤون الموازنة العامة**، وهو أحد الخبراء الدوليين البارزين الذين واكبوا مشاريع تطوير المالية العامة في لبنان منذ تسعينيات القرن الماضي، وقدموا المساندة التقنية في إطار تنفيذ مشروع الإصلاحات المالية الطارئة في وزارة المالية منذ عام ٢٠١٠، مشكلة تعدد الحسابات وتأثيرها السلبي على قطع الحساب. فيبدأ بتفسير الفرق بين الحساب الإداري وحساب المهمة ليستنتج أن الفوارق الناتجة عن تعدد الحسابات تحتّم، على القائمين على عملية قطع الحساب، مجهوداً إضافياً من أجل إيجاد حلّ من شأنه أن يحقّق التجانس بين الحسابين.

أما في القسم الأخير، فيتطرّق الكاتب إلى المهل الدستورية المعمول بها من أجل إقرار قطع الحساب والتي يشوبها قصر عامل الوقت الذي يعيق مجلس النواب من الدراسة المعمّقة قبل المباشرة بإقرار الموازنة.

LA CONSTITUTION

La Constitution édicte dans son article 87 que le compte de l'administration des finances pour l'exercice clos doit être soumis à la Chambre et approuvé avant la promulgation du budget du deuxième exercice après celui auquel le compte se réfère.

Cet article date de 1927 et semble se référer au système français.

Cependant il est étonnant de constater une telle proposition alors que dans ces mêmes années, en France il était constaté que le système utilisé pour l'examen par le

الموازنة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان

إيلي معلوف

قاضٍ في ديوان المحاسبة - بيروت



للمواطنين الحق في الإطلاع المستمر على ما فعلته الحكومة بأموالهم، حقٌ أساسي متفقٌ عليه، لكن تطبيقه مرتبط بوسائل وآليات عمل ليس أقلها الحساب الختامي للموازنة أو ما يسمى عندنا بقطع حساب الموازنة، وهو يبتدئ بطبيعة الحال بإعداد الموازنة وبإبراز التصنيف المعتمد فيها، وبتحديد مدى اعتماد موازنة من هذا النوع تربط الأهداف بالنتائج، لتأتي الحسابات معبّرة بالأرقام عن مدى تحقيق أفضل النتائج الإقتصادية والإجتماعية الممكنة للإنفاق في ضوء الأهداف المرسومة.

ليست الموازنة أرقاماً فقط، بل هي خططاً وبرامجَ عمل: جملة تتردّد بكثرة، فهل قطع الحساب تعبير عن التقدّم بالخطط، أم هو متمثل في أرقام الموازنة التّي تمّ تنفيذها؟

سؤال منطقي والجواب يكمن في مدى تعبير الموازنة عن الخطط ومدى شفافيتها وشموليتها وتنظيمها، وفي مدى ارتباط – أو في تكامل الارتباط – بين الموازنة وقطع حسابها، كلام يبدو للوهلة الاولى نظرياً في لبنان على ضوء اعتماد موازنة إدارية لا تظهر البرامج والأهداف وبالتالي يقتصر قطع الحساب فيها على أرقام الموازنة وما تمّ تنفيذه منها.

أولاً: في الأساس والمهل

ووفق القوانين المرعية الإجراء، يتم إقرار قطع الحساب بقانون صادر عن مجلس النواب، وهو يشكّل الرقابة المالية الأساسية التي يمارسها مجلس النواب على الحكومة، وبسبب صعوبة وتقنية قطع الحساب يتعذّر على المجلس تدقيقه ووضع ملاحظات ونقاشات عليه. لذلك أُنشئت الأجهزة العليا للرقابة، ورُبط دورها الأساسي بمساعدة مجلس النواب في الرقابة على الحكومة، وهذا ما حصل في لبنان حيث ورد في المادة ٨٧ من الدستور ما يلي:

"إنّ حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات."

لا يقتصر دور الأجهزة العليا للرقابة (ديوان المحاسبة في لبنان) على معاونة مجلس النواب بل يتجاوز ذلك الى أنواع كثيرة من الرقابة، ويجب على هذه الأجهزة أن تنسج علاقات جيدة مع السلطة التنفيذية أيضاً.

إن ما تقدّم لا يعني إلحاق جهاز الرقابة رئاسياً وتسلسلياً بمجلس النواب أو تأثره بالقرارات

التنفيذية، بل يقتضي دوماً إبقاء هذا الجهاز مستقلاً، ومحافظاً على طابع الحيادية في عمله، ومبتعداً كلّ البعد عن التحيّز السياسي.

إن هذا الربط بين الديوان ومجلس النواب يظهر مدى تأثّر الرقابة الجيدة بالعلاقة السائدة بين المؤسستين من جهة، وبمدى توفّر الإمكانيات وآليات العمل المتاحة للديوان لممارسة مهامه وإلا يبقى قطع الحساب (كما هي الحال في الكثير من البلدان) بياناً حكومياً غير مدقق لدى الديوان والمجلس.

- **لناحية العلاقة:** قد يضع الديوان تقارير وملاحظات حول البيانات المالية أو حول قطاعات معينة، ولكنها تبقى من دون قيمة أو أثر إذا لم يتبناها المجلس ويعطيها المدى التنفيذي: مناقشتها وإلزام الحكومة بها لتنفيذها خلال وقت معين من ثمّ العودة لمحاسبتها بعد ذلك.
- **لناحية الإمكانيات:** يقتضي توفر الامكانيات المالية والبشرية للديوان، بالإضافة الى الوقت اللازم لإتمام التدقيق وارسال التقارير إلى المجلس، ويقتضي أن تكون الإمكانيات غير واقعة تحت إمرة أو تصرف جهة يراقبها الديوان.

إذا أهملنا كافة الجوانب وتناولنا الإطار الزمني لعمل ديوان المحاسبة نجد ما يلي:

- ترسل حسابات مهمة محتسبي المالية والجمارك المركزيين إلى ديوان المحاسبة قبل ٣١ تموز (٧) من السنة التالية لسنة الحساب.
- يودع مدير المحاسبة ديوان المحاسبة حساب المهمة العام قبل أول أيلول (٩).
- تنظم مديرية المحاسبة العامة الحساب الإداري العام وقطع حساب الموازنة وترسلهما إلى ديوان المحاسبة قبل١٥/ أب (٨) من السنة التالية لسنة الحساب.
- أمام الديوان مهلة حتى ١٥ تشرين الأول (١٠) فقط لإيداع تقاريره مجلسَ النواب، وهي المهلة الدستورية المحددة للحكومة لإيداع الموازنة مجلسَ النواب والمعبّر عنها بداية عقد تشرين الأول.

إن أول ما يتضح مما سبق هو قصر المهلة المعطاة للديوان ولمجلس النواب لدرس قطع الحساب مع العلم بأن إقراره متوجّب قبل نشر موازنة السنة التالية، وأن هذا الواقع يرتب إقراراً شكلياً لهذا البيان مع الاحتفاظ بالملاحظات التي قد يبديها ديوان المحاسبة عليه.

> **للمواطنين الحق في الإطلاع المستمر على ما فعلته الحكومة بأموالهم ... لكن تطبيقه مرتبط بوسائل وآليات عمل ليس أقلها الحساب الختامي للموازنة أو ما يسمى عندنا بقطع حساب الموازنة**

إن المهلة الكافية لدرس الموازنة والبيانات المالية تعتبر من الأسس المهمة لإجراء رقابة فعّالة ومجدية على عمليات الموازنة، وتؤدي إلى الشفافية المطلوبة في المالية العامة، وهذا ما تؤكده معايير منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) ، وهو ما يتكرر في أدلة الرقابة المالية مثل دليل الرقابة البرلمانية وفي إعلانات الإنتوساي(١).

في هذا الإطار نذكر ان بُلداناً كثيرة اعتمدت مهلاً قريبة من تلك المطبقة في لبنان، بينما اعتمدت دول أخرى مهلاً أخرى مثل مصر حيث تُقدَّم الموازنة الى مجلس الشعب قبل بداية السنة بثلاثة أشهر، ويقدّم الحساب الختامي خلال ستة أشهر من نهاية السنة، ويقدّم الجهاز المركزي للحسابات تقريره عن الحسابات المقدّمة إليه خلال شهرين من ورودها إليه.

(١) إن إعلانات الإنتوساي هي مقررات تصدر عن اجتماعات الهيئات العليا للرقابة المالية في العالم، مثل إعلان ليما ١٩٧٧ وإعلان المكسيك ٢٠٠٧.

ثانياً: في ما يمكن أن يظهر في قطع الحساب

إذا كان الأمر كما تقدم، لا بد من القول بأن قطع الحساب يقتصر على حسابات ما تمّ تطبيقه، وهو يأتي متأخراً أو من دون إعطاء المهلة الكافية لدراسته، ولكنه مع ذلك يمكن أن يشكّل مستنداً أساسياً يسهم في بيان ما يلي:

- التطابق بين التقدير في النفقات والإيرادات والواقع المنفّذ: وفي ذلك قراءة وتحليل مالي واقتصادي للوضع المالي الفعلي للدولة.
- بيان العجز الفعلي.
- انتظام العمليات المالية ومشروعيتها.
- الإيرادات المحصلّة فعلياً ومدى التزام وجدّية الإدارة بجباية الإيرادات.
- النفقات المصروفة فعلياً وتظهير نشاط الدولة وتركيزها القطاعي.

تقنياً، يجب أن ينظر ديوان المحاسبة في الحسابات ويدرسها على ثلاثة مستويات:

- الرقابة على النواحي القانونية، أي التثبت من نظامية وانطباق أعمال السلطة التنفيذية على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء: الرقابة على المشروعية.
- التدقيق في صحة الحسابات والنظر في مدى تشكيلها مصدراً واضحاً وأميناً لعمليات الدولة المالية: تدقيق الحسابات.
- التثبت من بلوغ النتائج المرجوة بكلفة مناسبة وكفاءة وفعالية: الرقابة على الأداء.

وفي الحقيقة، فالرقابة تمارس على المستوى الأول، وبشكل خجول على المستويين الثاني والثالث.

ثالثاً: في واقع الحسابات الأخيرة

أرسلت مديرية المحاسبة العامة في وزارة المال قطع حسابات السنوات ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ و٢٠٠٧، واعتبر ديوان المحاسبة أن قطع حساب الموازنة مرتبط عضوياً بحساب المهمّة، وأنَّ عدم قيام وزارة المال بإرسال حسابات المهمة إلى ديوان المحاسبة منذ سنة ٢٠٠١، حال عملياً دون تمكن الديوان من تدقيق قطع حسابات الموازنة وفقاً للأصول.

> **إن أول ما يتضح مما سبق هو قصر المهلة المعطاة للديوان ولمجلس النواب لدرس قطع الحساب مع العلم بأن إقراره متوجّب قبل نشر موازنة السنة التالية، وأن هذا الواقع يرتب إقراراً شكلياً لهذا البيان**

وبتاريخ ٢٠١٢/٣/٢٦ أودع مدير المحاسبة العامة بالتكليف ديوانَ المحاسبة قطوعات حسابات الموازنة العامة والموازنات الملحقة والحساب الإداري العام للأعوام ٢٠٠٨، ٢٠٠٩ و٢٠١٠، وقد سجّل الديوان عليها ملاحظات عديدة منها:

- إن حسابات مهمة محتسب المالية المركزي لم ترسل منذ عام ٢٠٠١، وبالتالي يتعذر تدقيق قطع الحساب والبت النهائي في نتائجه بمعزل عن حساب المهمة بالنظر للعلاقة الوثيقة بين الحسابين.
- إن الحسابات التي أرسلت إلى ديوان المحاسبة ليست نهائية وإنما تبقى خاضعة للتعديل والتصحيح تبعاً لنتائج عمليات التدقيق التي ما زالت مستمرة، ما يجعلها في حالتها الراهنة غير متفقة مع موجبات المرسوم ٦٥/٣٣٧٣ ، وبالتالي غير قابلة للتدقيق من قبل ديوان المحاسبة.

- إن قيم الواردات المحققة والمحصّلة الواردة في بيانات الخزينة لا تعكس الوضعية الحقيقية لواردات الدولة في ضوء عدم تسجيل هبات أعطيت لها.
- عدم وجود مطابقة بين الحساب الإداري بعد التعديلات التي وردت عليه وبين حساب المهمة السنوي.
- إن قطع الحساب جاء وفقاً لواقع الحسابات وما يشوبها من مغالطات والتي تجري معالجتها حالياً ضمن ورشة إعادة تدقيق حسابات الأعوام الممتدة من عام ١٩٩٣ لغاية عام ٢٠١٠.

وبناءً على ما تقدّم، قرّر الديوان إعادة الحسابات الى مصدرها لإعادة تنظيمها وفقاً للأصول.

هذا نموذج عمّا يجري في هذا الإطار، وهو يدل على محاولات تجري لمعالجة الحسابات على صعيد وزارة المال وديوان المحاسبة، وفي هذا الوقت تبقى الدولة من دون موازنة، وتطبّق قواعد إنفاق جديدة تتجاوز القاعدة الإثني عشرية وغيرها.

> **يقتضي أن يقوم ديوان المحاسبة بالتدقيق اللازم ووضع تقارير تمكّن مجلس النواب من مناقشة قطع الحساب ووضع ملاحظات أو تعديلات على مشروع الموازنة قبل إقراره**

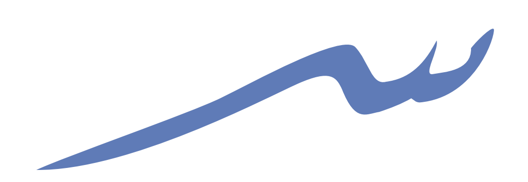
في الخلاصة

إن قطع حساب الموازنة يرتبط بحساب المهمّة، ويقتضي العمل على ضبط القيود فيهما وإعدادهما وفقاً للأصول وإيداعهما دورياً ديوان المحاسبة.

ومن جهة ثانية يجب تعزيز التدقيق الداخلي لدى وزارة المال لتمكين الرقابة الخارجية من القيام بدورها.

ويقتضي أن يقوم ديوان المحاسبة بالتدقيق اللازم ووضع تقارير تمكّن مجلس النواب من مناقشة قطع الحساب ووضع ملاحظات أو تعديلات على مشروع الموازنة قبل إقراره.

وتبقى ضرورة إقامة الرقابة على الأداء لننتقل من موازنة عادية إلى ربط الأهداف بالنتائج ولتأمين الخدمة العامة للمواطنين بتكلفة أقل وبقيمة أكبر وبفاعلية أكثر جدوى.



أهمية التحَوّل إلى موازنة البرامج والأداء



بسّام وهبه

قاضٍ - المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بالإنابة - بيروت

مقدمة

شَهِدَت الموازنات العامة لمختلف دول العالم تطوُّرات بالغة الأهمية، منذ ما بعد الحرب العالمية الثانية وحتى اليوم، بحيث أصبحت تشكِّل وسيلة فعَّالة ترتكز عليها الحكومات لبلورة برامج التخطيط ومشاريع التنمية ودرء مخاطر التقلبات الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني العام. وقد أدَّت هذه التطوُّرات، إلى إجراء تغييرات بُنيوية متعاقبة طالت مُكوِّنات الموازنة ومحتوياتها وطريقة تبويبها ونقلتها من موازنة بنود إلى موازنة أداء، قائمة على وظائف ومهمَّات، محدَّدة وواضحة، يجري تنفيذها عبر البرامج والأنشطة الحكومية المختلفة. كما أنها أدَّت إلى تغيير الأساليب والتقنيات المعتمدة في إعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها، وذلك من خلال رَبطها بعدد من الضوابط والمعايير العلمية ومؤشِّرات القياس، الدَّقيقة والصارمة، ينبغي على الموظفين القائمين بالأعمال التنفيذية احترامها والتقيُّد بها.

التحوُّل إلى موازنة البرامج والأداء

يَستدعي منَّا هذا العُنوان بحثه في فقرتَين: تدور الأولى حول أهمية التحوُّل إلى موازنة البرامج والأداء ، وتتناول الثانية علاقة الموازنة بموارد الإنتاج والدَّمج الاقتصادي والاجتماعي.

الفقرة الأولى: أَهمية التحوُّل إلى موازنة البرامج والأداء

يُمكن تعريف موازنة البرامج والأداء بأنها الخطة التي يتم على أساسها تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف محدَّدة مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة.

أولا: التحوُّل إلى اعتماد صيغة الأداء في إدارة البرامج الحكومية

عند بحث موضوع المالية العامة، يتبادر إلى الذُّهن أمران هامَّان، هما: وطأة العبء الضريبي وحجم الدَّين العام، وذلك بسبب زيادة النفقات العامة باطِّراد واستمرار، بالتوازي مع ازدياد عدد السُّكان وارتفاع الأسعار وشحِّ الموارد. وهذا ما أرخى بثقله على الموازنات العامة في معظم دول العالم، طارحاً على المَلأ مشكلة جديدة راهنة ناشئة عن ثقل الاقتطاع الضريبي المفروض على المُكلَّفين، الذي بلغ ذروته وبات يُهدِّد بالارتداد عكسيًّا على مُجمل الاقتصاد الوطني . كما أن العجز الواضح في الموازنة

العامة، مع ما ينتج عنه من تعاظم في مشكلة الدَّين العام، بات يُنظر إليه من زاوية عدم قُدرة الدولة على تخفيض النفقات العامة أو كبح جَماحها. من هنا، بدأ التفكير بضرورة التحوُّل إلى إدارة البرامج والأنشطة الحكومية، بصورة مغايرة للسابق، والاستعاضة عن تخفيض النفقات العامة بالتقليل من كلفة النشاط الإداري العام مع السَّعي الحثيث إلى زيادة فعاليَّته الإنتاجية وكفاءته الوظيفية، وذلك عبر عملية إصلاحية إدارية ومالية شاملة، تشارك فيها السُّلطات السِّياسية المعنيَّة (حكومة + مجلس نواب) بالإضافة إلى إرادة واعية تصدر عن الجهات الإدارية والمالية العُليا في الدولة[١]، ترمي إلى تحديث الإدارة العامة وبناء هيكلية جديدة لها والسَّير بها قُدُماً نحو عَتَبات التطوُّر والنُّمو.

وبما أن الموازنة العامة للدولة، تشكل الضابط الأول للإنفاق، عبر المبالغ الضَّخمة المرصودة سنويًّا فيها، فإن بإمكانها أن تلعب دوراً بارزاً ومؤثراً في تحقيق إنفاق منتج وفعَّال، على أن يتم التأكد من أن عمليات الإنفاق قد تمَّت وفقاً لأفضل إنتاجية وأنها حقَّقت الأهداف المرسومة لها. أما الإنفاق من دون التثبت من إنتاجية الأنشطة التي تقوم بها الإدارة، ومن دون معرفة مدى تحقق الأهداف المرسومة لها، يبقى عملاً اعتباطيًّا مُرتجلاً، لا يَعدو كونه ضرباً من تبديد للمال وهدراً للوقت وتشتيتاً للجهد، من دون طائل مُرتجى. كما أنه يحقُّ للمواطن والمُكلَّف، المُمَوِّل الأول للموازنة بواسطة الضرائب والرسوم، أن يتأكد من أن الأموال التي يدفعها تأخذ طريقها إلى المكان الصَّحيح وتحقِّق الغاية من دفعها إلى الخزينة العامة.

يُمكن تعريف موازنة البرامج والأداء بأنها الخطة التي يتم على أساسها تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف محدَّدة مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة

وإذا ما كانت الموازنة العامة، تمثِّل الإطار الجامع لنشاطات الدولة وخياراتها لأهدافها وطرق أدائها لتحقيق تلك الأهداف، فإن تبويب الموازنة على أساس الوظائف التي تقوم بها الدولة – أية دولة – وتضمين كلِّ وظيفة منها البرامج والأنشطة الرئيسة، وتحديد أهداف كلٍّ منها، بالإضافة إلى تحديد معايير ومؤشِّرات كميَّة ونوعية لها، تستخدمها الإدارة للتأكد من تحقق تلك الأهداف وقياس أداء الإدارات التنفيذية المختلفة. كلُّ ذلك يُشكِّل عنصراً مهمًّا، في التحوُّل إلى موازنة البرامج والأداء، قادراً على إحداث نقلة نوعية مُمَيَّزة وتطوير النظرة إلى الموازنة وتحويلها، من موازنة تقليدية قائمة على ثقافة الوسائل المتاحة إلى موازنة جديدة قائمة على ثقافة الأهداف المرجُوَّة.

عند بحث موضوع المالية العامة، يتبادر إلى الذُّهن أمران هامَّان، هما: وطأة العبء الضريبي وحجم الدِّين العام، وذلك بسبب زيادة النفقات العامة باطِّراد واستمرار، بالتوازي مع ازدياد عدد السُّكان وارتفاع الأسعار وشحِّ الموارد

وعليه، فإن إدارة الأموال بفعالية وكفاءة أصبحت هدفاً مرتجًى تسعى إلى تحقيقه جميع الهيئات والمؤسَّسات العامة والخاصة[٢]، بُغية الحصول على جودة عالية في إنتاج السِّلع والخدمات بأقل كلفة مالية ممكنة، تأميناً للقدرة على المنافسة في الأسواق المحليَّة والعالمية. لذلك، يجدر بنا في لبنان أن نتبنَّى هذه المفاهيم الجديدة، وأن نتحوَّل إلى إدارة الأنشطة الحكومية عبر موازنة البرامج والأداء، لأنها تعكس سياسة حكومية إصلاحية وتنمَوية، وكونها تعبِّر عن جميع الأنشطة التي تحتاج إليها الدولة لممارسة وظائفها المختلفة.

(١) ذا ما حصل بالتَّمام في معظم الدُّول التي اعتمدت موازنة البرامج والأداء وكان آخرها فرنسا ابتداءً من موازنة سنة ٢٠٠٦.

(٢) إن التحوُّل إلى اعتماد صيغة البرامج والأداء لم يَعُدْ مقتصراً على موازنات الدول، بل أصبح يشمل موازنات الشركات الخاصة ونشاط المؤسَّسات على أنواعها: زراعية وصناعية وتجارية وخدماتية، وربما كان القطاع الخاص سبَّاقاً في هذا المضمار.

ثانياً: تحديد أهداف البرامج ومعاييرها ومؤشّراتها

إن أهم أهداف موازنة البرامج والأداء هو نقل الإدارة المالية من ثقافة الوسائل والاعتمادات إلى ثقافة الأهداف والنتائج، وبالاستناد إلى هذه الأخيرة يُشكّل قياس الأداء جوهر الموازنة، لذلك يجري تحديد استراتيجية لكلّ مهمَّة وأهداف لكلّ برنامج، يقتضي العمل على تحقيقها ومعايير تتضمَّن مؤشرات لقياس الأداء.

أ- تحديد الاستراتيجية

يأتي تحديد الاستراتيجية لكلّ مهمَّة في مرحلة أوَّليَّة تسبق مرحلة تحديد أهداف البرامج والمعايير والمؤشرات العائدة لها، لأن غياب الرُّؤية الاستراتيجية يُؤدي إلى فقدان الترابط والانسجام بين الأهداف وتضعضع أوصالها. ويأخذ تحديد الاستراتيجية، بعين الاعتبار، محتوى المهمَّات المقرَّرة والبرامج التي تنتمي إليها والنشاطات المتفرِّعة عنها، ويتم ذلك في مرحلة إعداد الموازنة العامة. وتجدر الإشارة، إلى أن تحديد الاستراتيجيات ليس بالأمر السَّهل بتاتاً، فهو يحتاج إلى ورشة عمل وطنية كبرى تنخرط فيها جميع الوزارات والإدارات العامة، وهو يتطلب تضافر جهود عدد كبير من الموظفين والاختصاصيِّين وتقييماً عميقاً للسِّياسات العامة ومقارنات مع تجارب الدُّول الأخرى. ولهذا السَّبب، فإن وضع الاستراتيجيات يَمتدُّ زمنيًّا ليَشمل سنوات عدَّة، من ثلاث إلى خمس سنوات، وهو لا يتكرَّر كلَّ عام، ومَردُّ ذلك إلى أن تطبيق هذه الاستراتيجيات يضيق بسنة مالية واحدة.

> ... الاستعاضة عن تخفيض النفقات العامة بالتقليل من كلفة النشاط الإداري العام مع السَّعي الحثيث إلى زيادة فعاليَّته الإنتاجية وكفاءته الوظيفية

ب- تحديد الأهداف

بعد الانتهاء من وضع الاستراتيجيات، يُصار إلى تحديد أهداف البرامج والأنشطة المختلفة بما يتناسب مع خصائص كلٍّ منها ، وينبغي أن تكون هذه الأهداف:

- دقيقة وواضحة، تُجَسِّد استراتيجية البرنامج وتعكس مضمونه الأساسي، شاملةً للأنشطة الأكثر أهمية واستهلاكاً للاعتمادات وتلك التي تلعب دوراً أساسيًّا في تحقيق السِّياسة العامة للحكومة.
- قليلة العَدَد ومحصورة، إذ لا يجوز إغراق البرامج بعدد كبير من الأهداف التي تعقِّد قانون الموازنة وتجعله صعب الفهم، مما يُعَرِّض البرامج للفشل ويحول دون تحقيق الأهداف المرسومة لها.
- أهداف قابلة للقياس، تستند إلى معايير علمية وموضوعية ومؤشرات رقمية وحسابية، فلُغة الأرقام هي الأصدق لأنها تسمح بضبط عملية القياس والوصول إلى نتائج مُتَّفَقٌ عليها سلفاً، لا تحتمل التأويل أو التفسير.

ج- تحديد المعايير والمُؤشرات

يُحدَّد لكلِّ هدفٍ معيارٌ واحد أو أكثر، يُتيح التحقق من إنجاز ذاك الهدف، ضمن مَسار لقياس أداء الإدارة. ولا يكفي، لقياس أداء إدارة ما، تحديد هدفٍ للبرامج وإنما يقتضي وضع المعايير الضرورية وتحديد المؤشرات اللازمة لكلِّ هدفٍ بمفرده.

> تطوير النظرة إلى الموازنة وتحويلها، من موازنة تقليدية قائمة على ثقافة الوسائل المتاحة إلى موازنة جديدة قائمة على ثقافة الأهداف المرجُوَّة

والمعيار كناية عن نظام قياس، يتضمَّن القواعد التي يجري

على أساسها تقييم أداء كل برنامج من برامج الموازنة وكل نشاط من الأنشطة المرتبطة به، وفقاً لطبيعة ونوع كل منها. أما المؤشر فهو الوسيلة التي يستخدمها المعيار لقياس النتائج المحقَّقة وتحديد مقدارها، بدقة ووضوح. والمعيار، كنظام سابق للمؤشر كوسيلة، وإن كانا مرتبطَيْن عضوياً مع بعضهما بعضاً كونهما يعملان سويًّا لتحقيق غاية واحدة هي قياس الأداء. وهذا ما يسمح بمقارنة النتائج المحققة فعلياً مع النتائج المحدَّدة نظرياً، وتالياً تقييم أداء المسؤول عن البرنامج ومعرفة مدى نجاحه في تحقيق الأهداف المرسومة له، تمهيداً لتحديد مكامن الخلل والقصور وتصحيح الأخطاء وتفادي العثرات في المستقبل.

> يأتي تحديد الاستراتيجية لكلِّ مهمَّة في مرحلة أوَّليَّة تسبق مرحلة تحديد أهداف البرامج والمعايير والمؤشرات العائدة لها، لأن غياب الرُّؤية الاستراتيجية يُؤدي إلى فقدان الترابط والانسجام بين الأهداف وتضعضع أوصالها

ويتمتَّع كلُّ معيار من المعايير بمجموعة من الخصائص، أهمُّها:

- أن يكون متجانساً مع الهدف دالاًّ بوضوح على تحقُّقه.
- أن يَعكس، بصدق، مضمون النتيجة المنتظرة من البرنامج، ويقتضي تجنُّب المعايير والمؤشرات المُبهمة، التي توصل إلى نتائج هامشية لا تمتُّ بصلة إلى الأهداف الموضوعة لقياس الأداء، أو تلك التي يكون لها نتائج معاكسة تُسهم في تضليل الإدارة والجهات الرَّقابية.
- أن يَسمح المعيار والمؤشر، المنبثق عنه، للإدارة بتكوين رأي واضح وصحيح حول مدى إنجاز الأهداف المحدَّدة لكل برنامج من البرامج.

الفقرة الثانية: علاقة الموازنة بالموارد الإنتاجية وسياسة الدَّمج الاقتصادي

إن تعاظم دور الدولة المعاصرة حتَّم عليها التدخل الإيجابي في المفاصل الحيوية للمجتمع وتنظيماته كافة، سعياً لاستباق الأزمات وإدراكاً منها للمسؤوليات الجسام الملقاة على عاتقها. ولا نغالي إذا قلنا، بأن موازنة الدولة تكتنز في طيَّاتها، الديناميّة الفاعلة والموارد الإنتاجية القادرة على الاضطلاع بهذا الدَّور الهام والضروري، في آن، لأنها تمثِّل الإطار الجامع لنشاطات الدولة وخياراتها لأهدافها وأداتها لتحقيق تلك الأهداف.

> إن تحديد الاستراتيجيات ليس بالأمر السَّهل بتاتاً، فهو يحتاج إلى ورشة عمل وطنية كبرى ... وتقييماً عميقاً للسِّياسات العامة ومقارنات مع تجارب الدُّول الأخرى ولهذا السبب، فإن وضع الاستراتيجيات يَمتدُّ زمنيًا ليَشمل سنوات عدَّة، من ثلاث إلى خمس سنوات، وهو لا يتكرَّر كلَّ عام، ومَردُّ ذلك إلى أن تطبيق هذه الاستراتيجيات يضيق بسنة مالية واحدة

أولاً: إدارة البرامج الحكومية وعلاقتها بالموارد الإنتاجية

كلما زادت الدولة من نشاطها وتدخلها في المجتمع واعتمادها على القطاع العام، زادت علاقة الإدارة العامة بالاقتصاد، المرتبط بدوره بالموارد الاقتصادية، أي بعناصر الإنتاج الثلاثة، وهي:

- الموارد البشرية، وهي تمثِّل المصدر الرئيس للقوى العاملة في المجتمع.
- الموارد الطبيعية، وتتمثَّل في الأراضي الزراعية والمناجم والمعادن والثروات الطبيعية المتنوِّعة.
- رأس المال، ويُقصد به المعدَّات والآلات والمصانع والمباني التي تساهم في عملية الإنتاج.

ويأتي التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة كمراحل ضرورية، متنوِّعة ومتداخلة أحياناً، لا بُدَّ منها لإدارة البرامج الحكومية والقيام بالمهام المطلوبة وتحقيق الأهداف المرسومة، انطلاقاً من الرَّغبة في حُسن إدارة الموارد الإنتاجية، بفاعلية وكفاءة وتوفير[٣]. وهكذا، يُعنى التخطيط بتحديد أهداف كل برنامج من البرامج ورسم السِّياسات الكبرى له، ويتولى التنظيم وضع البُنيان الإداري لهذا البرنامج وتنمية الأجهزة الإدارية والتنسيق بين عناصر الإنتاج المختلفة وتأمين حُسن استخدامها في العملية الإنتاجية، وتعمل القيادة على إدارة الموارد الإنتاجية عبر توجيه المرؤوسين والعاملين لتمكينهم من تأدية الأعمال المُوكلة إليهم بُغية تحقيق أهداف النشاط المقصود، وتهتم الرقابة بالتأكد من إنجاز الأعمال المطلوبة ومدى مطابقتها للأهداف المرسومة ومن ثم تقييم أداء القائمين بالتنفيذ ومدى إنتاجيَّتهم ومساءلتهم ومحاسبتهم، عند الاقتضاء.

لم يَعد الحفاظ على توازن النفقات والواردات العامة في الموازنة، من الناحيتَيْن المالية والحسابية هو المُهم، بقدر ما أصبح التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي العام هو الذي يستأثر باهتمام السُّلطات المعنيَّة

ونظراً لتوالي المشكلات الاقتصادية وما رافقها من أزمات مالية واجتماعية، والتي بدأت بالظهور تباعاً مع ازدياد عدد سكان العالم وارتفاع متطلبات الحياة المعاصرة ونُدرة الموارد الاقتصادية أو محدوديَّتها، كان لا بُدَّ من السَّعي إلى إيجاد الحلول النظرية والتطبيقية لها، عبر اعتماد الدولة المعاصرة على سياسة مالية جديدة قائمة على أساس التخطيط والتنظيم وحُسن الأداء والنتائج المتوخَّاة. وهذا ما حَمَلَها على الاهتمام بالموارد الإنتاجية المتوافرة لديها، ودفعها إلى التفكير في الاستفادة منها واستخدامها في دعم الاقتصاد الوطني، بغية رفع إنتاجية القطاع العام ودفعه نحو تخفيف النفقات العامة أو الحدِّ من تفاقمها على الأقل.

ثانياً: الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة

اتسَعَت اهتمامات الموازنة المعاصرة وازدادت حيوية، حيث أصبح من أهدافها تحقيق الاستخدام الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية والإنتاجية والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة. ومع ازدياد نفقات الدولة، نتيجة تدخلها المتصاعد والفعَّال في الحياة الاقتصادية، لم يَعد الحفاظ على توازن النفقات والواردات العامة في الموازنة، من الناحيتَيْن المالية والحسابية هو المُهم، بقدر ما أصبح التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي العام هو الذي يستأثر باهتمام السُّلطات المعنيَّة، ولم يَعد التوازن السَّنوي أمراً محتوماً، تلتزم الدولة بتنفيذه حرفياً، ذلك أن المالية العامة الحديثة قد وجَّهت اهتمامها أكثر نحو توازن الدَّورة الاقتصادية[٤] على المستوى الوطني العام.

وإذا ما علمنا، أن النفقات العامة قد تجاوزت ثلث الدخل القومي في كثير من البلدان، وأن توزيع المهام والأدوار، بين السُّلطات المركزية والإدارات الإقليمية، قادَ إلى ما أطلق عليه اسم المستثمر العام الأول، ولا بُدَّ أن يترك هذا الأمر تأثيراً عَميقاً في الاقتصاد والمجتمع. وتكمن عملية الدَّمج الاقتصادي والاجتماعي للموازنة في التوزيع الفعَّال للأدوار بين القطاعَيْن العام والخاص، أي البحث في التقسيمات

(٣) هذه الثلاثية السِّحرية لعناصر حُسن الأداء والمعَبَّر عنها بالفرنسية بـ L'efficacité, l'efficience et l'économie

(٤) راجع: أكرم سالم – الموازنة العامة للدولة وعملية الدَّمج الاقتصادي الاجتماعي، الموقع الفرعي في الحوار المُتمدِّن، ص٣.

المناسبة التي تجعل موازنة الدولة جزءًا من السِّياسة الوطنية العامة، ومن ثمَّ بيان دورها في تحقيق التوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي.

وهذا ما أدَّى إلى ظهور اتجاه جديد في دراسة عناصر مالية الدولة، يتلخَّص بوضع مكوِّنات الموازنة والمبالغ المالية اللازمة لتمويل النشاط المالي فيها، من واردات ونفقات، في إطار الأوضاع العامة للاقتصاد القومي، على أن يجري تحليل تلك العناصر في ضوء مدى تأثُّرها وتأثيرها في هذه الأوضاع. كما أن أثر الموازنة، لا يقلُّ شأناً في المجال الاجتماعي عنه في المجال الاقتصادي، ويظهر ذلك من خلال إسهام الموازنة الفعَّال في تحقيق التوازن الاجتماعي وامتصاص البطالة وتقويم انحرافات الأوضاع الاجتماعية الناشئة عن التفاوت في توزيع المداخيل، بين فئات المجتمع المختلفة.

ثالثاً: مقتضيات نجاح عملية الدَّمج الاقتصادي للموازنة

يَستوجب نجاح عملية الدَّمج:

أ- وضع استراتيجية وطنيَّة واضحة المعالم وأهداف تنموية اجتماعية واقتصادية، تكون ملازمة لصكِّ الموازنة، بوصفها إحدى السِّمَات البارزة للدولة العصرية التي تنشد الازدهار والرفاهية والتنمية الاجتماعية.

ب- يتطلب الدَّمج الاقتصادي وجود تنسيق دائم بين الدوائر المعنيَّة بتحضير الموازنة، أي في كلٍّ من وزارة المالية وسائر الوزارات والإدارات الرسمية الأخرى، وأن يرتقي هذا التنسيق إلى مستوى عالٍ من التفاعل والتكامل والشراكة الإيجابية، يَنجم عنه تطويرٌ لمختلف عمليات تحضير الموازنة، في مراحلها البدائية والنهائية، بما يَكفل ديمومته واستمراره، ويَضمن عملية الدَّمج وتحقيق التوازن المالي والاقتصادي.

> لم يَعد التوازن السَّنوي أمراً محتوماً، تلتزم الدولة بتنفيذه حرفياً، ذلك أن المالية العامة الحديثة قد وجَّهت اهتمامها أكثر نحو توازن الدَّورة الاقتصادية على المستوى الوطني العام

ج- من المهم جدًّا، بناء جسور الثقة مع المواطنين، وتأمين انسيابية المعلومات والحرص على إيصالها إلى أوسع قطاعات الجمهور، من خلال وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية، وعبر الشبكات العنكبوتية والنُّدوات التثقيفية المتخصِّصة، الرامية إلى إيضاح الأُسُس التنموية المتصلة بها. وكذلك، استطلاع توجُّهات الرأي العام وتطلُّعاته بشأن الموازنة وآفاقها، القريبة منها والبعيدة.

د- اعتماد وسائل التغذية العكسية وإدخال التعديلات الضرورية على برامج الموازنة، قبل إقرارها، ممّا يُوَفِّر لها عناصر التكيُّف والفاعلية والحيوية، ويُحقِّق درجة عالية من التعاون والمشاركة والانسجام بين جميع عناصر الموازنة والفئات المعنيّة بها.

خلاصة

إن عملية التحوُّل إلى موازنة البرامج والأداء ستؤدِّي حتماً، في حال تأمين أسباب النجاح لها، إلى إحداث ثورة حقيقية في مجال استخدام الموارد الإنتاجية وإدارة الأموال العمومية والرقابة عليها،

وذلك عبر تحديد صلاحيات كل فريق من الفرقاء المعنيين بتنفيذ الموازنة وتوضيح مسؤولياته، كما أنه سيكون بوسع عاقدي النفقات والقائمين بإدارة الأموال العمومية الاتكال على رافعة قانونية وإدارية جديدة لم تكن متوفِّرة لهم من ذي قبل. ولكن، كي نتمكن من وضع الأمور في نصابها، بخصوص إدارة الأصول المالية وأنظمتها الجديدة، لا بُدَّ من إضافة معايير لتقييم أداء متولِّي أعمال الإدارة التنفيذية، وذلك انطلاقاً من:

- الحرص على احترام القواعد القانونية - أي النفقة النظامية
- والإدارة المالية الصالحة
- ومسألة تحقيق النتائج
- وتقييم الأداء
- تمهيداً للمحاسبة والمساءلة

وهكذا يتبيَّن لنا، مدى أهمية التحوُّل إلى موازنة البرامج والأداء وذهابه إلى نقطة أبعد من عملية إصلاح مالي عادي، وندرك بالفعل أن بإمكان هذا التحوُّل وضع الإدارة العامة على طريق الحداثة والتطوُّر والقدرة على التنمية والمنافسة، في هذا العالم النَّهم، المتطلب والمتغيِّر.



مراجع البحث

(١) الدكتور حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية ١٩٨٦، بيروت - لبنان.

(٢) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩١، بيروت.

(٣) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.

(٣) مجلة الحياة النيابية - لبنان، العدد واحد وسبعون، حزيران ٢٠٠٩.

(٤) دراسة حول موازنة الدولة والمالية العامة في فرنسا، نشرها الموقع الإلكتروني العائد للمركز الفرنسي للتوثيق www.ladocumentationfrancaise.fr، وثيقة رقم ٣٢٩، قام المؤلِّف بترجمتها وضبطها عن النَّص الأصلي.

(٥) عدد من القوانين المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة والموازنة في لبنان وفرنسا، ومنها: قانون المحاسبة العمومية، تنظيم ديوان المحاسبة، قانون اللولف La loi organique relative aux lois des finances - La LOLF، وغيرها.



تجربة موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي - لبنان



نجلاء نخلة

خبيرة إقتصادية لدى صندوق النقد الدولي - بيروت

مقدمة

تشهد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كما كافة بلدان العالم، مشاريع إصلاحية واسعة في المالية العامة. وتندرج هذه الإصلاحات في إطار عمل الحكومات على تعزيز فعالية الإنفاق العام وشفافيته وتحسين جباية الضرائب وتحصيل الواردات وتخصيصها.

وتندرج موازنة البرامج والأداء ضمن إطار المحاولات الإصلاحية الهادفة إلى:

١-تفعيل الإنفاق العام وتحسين التوقعات المالية المتعددة السنوات،

٢-وضع موازنة شاملة ودقيقة تعكس السياسة الاقتصادية العامة،

٣-تفعيل مشاركة جميع الفئات في إعداد الموازنة (القطاع الخاص، المجتمع المدني، البرلمان...)،

٤-محاسبة المسؤولين على سوء تنفيذ الموازنة ومكافئتهم على حسن تنفيذها،

٥-تركيز الرقابة على المخرجات والنتائج ومقارنتها بالأهداف الموضوعة سلفاً.

لا يوجد تعريف محدّد لموازنة البرامج والأداء، فتعريفهما يرتبط إلى حد ما بالغاية التي من أجلها تمّ اعتماد هذا النوع من الموازنة. وبصورة عامة، يمكن تعريف هذه الموازنة بأنها أداة تحليلية تساهم في رسم السياسات، أما لجهة التحديد فيمكن اعتبارها أداة لأخذ القرار. وقد عمل العديد من الخبراء على إعطاء تعريف مبسط للموازنة المرتكزة على الأداء، فكان شبه إجماع على أن هذا النوع من الموازنة هو عبارة عن "تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف معينة مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة[١] عبر تطوير معايير محددة".

إن فكرة استخدام موازنة البرامج هي فكرة قديمة، وقد بدأت بالتبلور في الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية، وأخذت باكتساب المزيد من الاهتمام في العقدين الماضيين. فقد ولدت فكرة موازنة البرامج في الولايات المتحدة الأميركية، حيث بيّنت هيئة هوفر الثانية[٢] أن التصنيف الإداري وتصنيف البرامج المعتمدين في الموازنات هما على درجة عالية من الأهمية، غير أن كلاً منهما يهدف إلى تحقيق غاية مستقلة. وقد حثّت هذه الهيئة الحكومة الأميركية على خلق نوع من الانسجام بين كل من التصنيف الإداري وتصنيف الموازنة والتصنيف المحاسبي.

(١) الفعالية (Effectiveness) تعني القدرة على تحقيق مجموعة أهداف وعادة ما تحاول الإجابة على السؤال التالي: هل نقوم بالأمور الصحيحة؟ أما الكفاءة (Efficiency)، فتعني تحقيق الأهداف بأقل موارد ممكنة، وعادة ما تحاول الإجابة على السؤال التالي: هل نقوم بالأمور بشكل سليم؟

(٢) هيئة تنظيم السلطة التنفيذية من قبل الحكومة، تقرير حول الموازنة والمحاسبة، حزيران ١٩٥٥.

وطبّقت موازنة الأداء والبرامج بنجاح في بلدان عدة كفرنسا وأستراليا والمغرب، وفشلت في بلدان أخرى كسريلنكا.

أولاً: الإصلاحات المتعلقة بتحضير الموازنة ضمن إطار إصلاحات المالية العامة في لبنان

يندرج الاهتمام بموازنة البرامج والأداء في لبنان ضمن إطار إصلاحات المالية العامة. فقد شهدت المالية العامة في لبنان منذ عام ٢٠٠٧ إطلاق عدد من الإصلاحات تضمنت إصلاحات توسيع تغطية الموازنة لتشمل نفقات مجلس الإنماء والإعمار المولة من مصادر خارجية، ونفقات الهيئة العليا للإغاثة. كما بدأ العمل على تحديث تصنيف الموازنة وعلى تحديث جهاز إدارة الدين وتطوير نظام إدارة السيولة وخلق نظام جديد لمتابعة القروض والمساعدات الدولية. ومن ضمن الإصلاحات التي أطلقت اعتماد مقاربة جديدة في تحضير الموازنة. تعتمد هذه المقاربة على وضع التوقعات المالية ضمن إطار متوسط الأمد يغطي ثلاث سنوات، ويتم الاستناد إليه في تحضير الموازنة وتنفيذها. وقد وضع هذا الإطار هدفاً عاماً هو تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي بمستوى معيّن، وبالتالي تحقيق فوائض أولية تمكن من تحقيق هذا الهدف.

> يواجه تحضير الموازنة على مستوى الوزارات مشكلة المشاركة الضئيلة من مختلف مديريات الوزارة، فعادة ما تقوم دائرة المحاسبة وحدها بتحضير الموازنة

وقد تم الارتكاز على الإطار المالي المتوسط الأمد، إذ تضمنت تعاميم موازنات أعوام ٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١ سقفاً إجمالياً للإنفاق العام، لا يمكن تجاوزه لتحقيق هدف الحكومة الرامي إلى خفض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي. كما تم تحديد سقوف الإنفاق التأشيرية لكل وزارة، على أن تحضّر كل وزارة موازنتها ضمن السقف المحدّد بحيث ستمثّل النفقات الإجمالية المقدّرة في التوقعات المالية المتوسطة الأمد السقف الأعلى الذي لا يجوز لمجموع الموازنات الإفرادية في مختلف أبواب الإنفاق أن تتجاوزه. وتسعى وزارة المالية إلى مأسسة هذه المقاربة لتحضير الموازنة والتي من شأنها أن تعزّز التخطيط المالي والاقتصادي وتربطه بالموازنة العامة.

ثانياً: وزارة التربية والتعليم العالي – تجربة ريادية لموازنة البرامج والأداء

أما على صعيد موازنة البرامج والأداء، فقد اقتصرت التجربة في لبنان، لتاريخه، على إطلاق تجربة ريادية في وزارة التربية والتعليم العالي في العام ٢٠٠٧ لتقوم بتحضير موازنتها في إطار متعدّد السنوات مع إعادة هيكلة هذه الموازنة على هيئة برامج، على أن يتم تطوير هذا الاختبار في مراحل لاحقة ليشمل عدداً أكبر من الوزارات.

١- الإطار العام لاختيار وزارة التربية لتحضير موازنة مبنيّة على البرامج والأداء

تقرّر اختيار وزارة التربية والتعليم العالي كنموذج لعدة أسباب، أهمها أن الوزارة كانت قد وضعت الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم. كما أن الوزارة تملك خطة عمل مفصّلة لاستراتيجية إصلاح القطاع التربوي. وكانت الوزارة قد وضعت نظاماً شاملاً ومتقدّماً للتخطيط المالي يتيح تحديد

تكاليف المبادرات الجديدة والمترتّبات المالية وغير المالية للخدمات المتوافرة حالياً في كل القطاعات التربوية، الخاصة منها والرسمية، كما العامة والمهنية تتيح رصد المؤشرات المرتبطة بالإنفاق ورصد النتائج التربوية وتأثير الإنفاق التربوي عليها.

> اقتصرت التجربة في لبنان، لتاريخه، على إطلاق تجربة ريادية في وزارة التربية والتعليم العالي في العام ٢٠٠٧ لتقوم بتحضير موازنتها في إطار متعدّد السنوات مع إعادة هيكلة هذه الموازنة على هيئة برامج

٢- واقع الموازنة الحالية في وزارة التربية والتعليم العالي - ومساعي تطويرها

تميّز موازنة وزارة التربية والتعليم العالي بكونها الموازنة الأكبر (من حيث الاعتمادات الملحوظة لها) من بين الوزارات التي تعنى بالشأن الاجتماعي: وزارة الصحة العامة، وزارة الثقافة، ووزارة الشؤون الاجتماعية. تتركّز معظم نفقات وزارة التربية على الرواتب والأجور وملحقاتها (أكثر من ٩٠ في المئة من مجموع الموازنة الملحوظة).

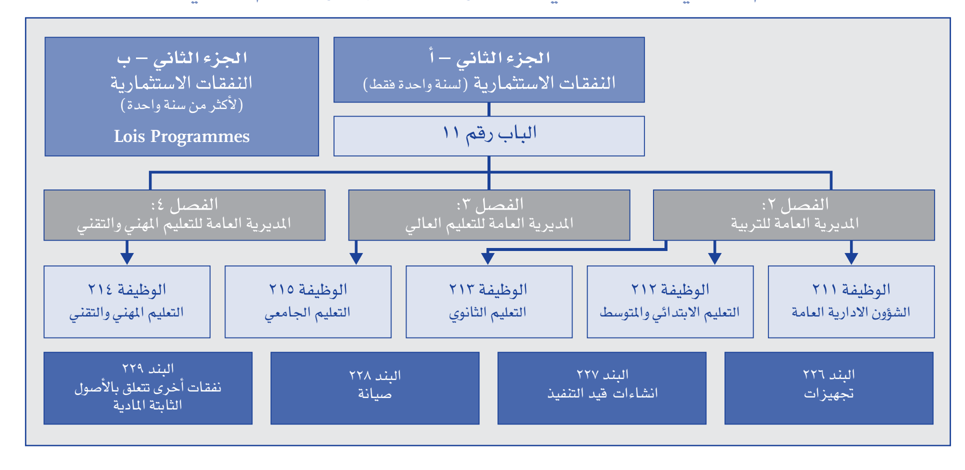
تعترض تحضير الموازنة في وزارة التربية والتعليم العالي، كما بقية الوزارات، عدة مشاكل، أبرزها:

الشكل رقم (١)

التقسيم الحالي للجزء الأول لموازنة وزارة التربية والتعليم العالي

- الجزء الأول
- النفقات العادية أو التسييرية
- الباب رقم ١١
- الفصل ١: المديرية الادارية المشتركة
- الفصل ٢: المديرية العامة للتربية
- الفصل ٣: المديرية العامة للتعليم العالي
- الفصل ٤: المديرية العامة للتعليم المهني والتقني
- الوظيفة ٢١٧ التأهيل التربوي
- الوظيفة ٢١١ الشؤون الادارية العامة
- الوظيفة ٢١٢ التعليم الابتدائي والمتوسط
- الوظيفة ٢١٣ التعليم الثانوي
- الوظيفة ٢١٥ التعليم الجامعي
- الوظيفة ٢١٤ التعليم المهني والتقني
- البند ١١ مواد استهلاكية
- البند ١٢ خدمات استهلاكية
- البند ١٣ المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها
- البند ١٤ التحويلات
- البند ١٦ نفقات مختلفة

التقسيم الحالي للجزء الثاني لموازنة وزارة التربية والتعليم العالي



- إخلال بمبادئ الموازنة العامة (مثلاً الشمولية، إذ يتم أحياناً الإنفاق من خارج الموازنة عبر سلفات خزينة).
- عدم إعطاء وظيفة محدّدة للاعتماد (مثلاً الوظيفة ٢١١ تغطي الشؤون الإدارية العامة لتسيير أعمال الإدارة، في حين ترصد في الوظائف الأخرى نفقات إدارية).
- عدم وجود تصنيف فعلي ودقيق للموازنة يتناسب مع حاجات الإدارة.
- عدم رصد اعتمادات في الموازنات لدعم التعليم والتربية، إذ اقتصرت الموازنات العشر الأخيرة على الشؤون الإدارية.
- عدم مشاركة المديريات في تحضير موازناتها، إذ إن المحاسب المكلف جمع الموازنة يقوم فعلياً بتحضيرها.
- عدم وضوح في تحديد النفقات التسييرية والاستثمارية.

مساعي تطوير الموازنة

في ظل ما تعانيه موازنة وزارة التربية والتعليم العالي من مشاكل، تمت بلورة بعض الاقتراحات العملية لتطوير موازنتها:

- اعتماد تصنيف دقيق غير استنسابي يعكس واقع الوزارة.
- توعية وتدريب المسؤولين في المديريات على قراءة دقيقة للموازنة وأصول تحضيرها.
- تحديد أكثر دقة للأجزاء يتماشى مع تطّور الخدمات التي تقدمها الوزارة. فبعض الخدمات توضع استنسابياً في أجزاء معينة لعدم وجود أجزاء خاصة بها في التصنيف الحالي.
- تفعيل الرقابة الداخلية الموجودة حالياً في الوزارة.

٣- التدابير التنظيمية المتبعة في الوزارة منذ إطلاق تجربة الموازنة المبنية على البرامج والأداء

منذ اختيارها كمشروع نموذجي لتحضير موازنة مبنية على البرامج والأداء، وضمن الإطار المتوسط الأمد للنفقات، عملت وزارة التربية والتعليم العالي على اتخاذ عدة تدابير تنظيمية لمواكبة هذا العمل. وجرى إعداد موازنة ظل تأخذ في الاعتبار البعد الجديد للإنفاق علماً أن موازنة البنود استمرت في كونها الموازنة المعتمدة رسمياً.

أ- تأليف اللجنة الفنية

ألّفت اللجنة الفنية لصوغ وتطبيق موازنة مبنية على البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي بقرار صادر عن وزير التربية، وقام مشروع الإنماء التربوي(*) بإطلاق مساعدة تقنية لصوغ النموذج الريادي. تضم اللجنة الفنية رئيس دائرة المحاسبة في الوزارة وممثلين من جميع الوحدات، بما فيها المركز التربوي للبحوث والإنماء.

> **قامت الوزارة بنشر ثقافة الأداء والإطار المتوسط الأمد للنفقات من خلال ورش عمل تنظّم للمدراء والعاملين في الوزارة، كما تم التنسيق المستمر مع وزارة المالية في تحضير الإطار المتوسط الأمد للنفقات**

ب- عمل اللجنة الفنية

عقدت اللجنة الفنية اجتماعات أسبوعية لإنجاز العمل بحسب الجدول الزمني المحدد. خضعت اللجنة لعدة ورش عمل وحلقات تدريب حول الموازنة المبنية على البرامج والأداء، النماذج المنطقية،

ومؤشرات الأداء الأساسية. قدمت جميع التقارير وتم عرض هيكلية البرامج المقترحة والنماذج المرفقة للمسؤولين في وزارة التربية وللأشخاص المتابعين لسير العمل في كل من وزارتي التربية و المالية.

٤- وضع النموذج الأولّي للموازنة وتطوير القدرات في الوزارة

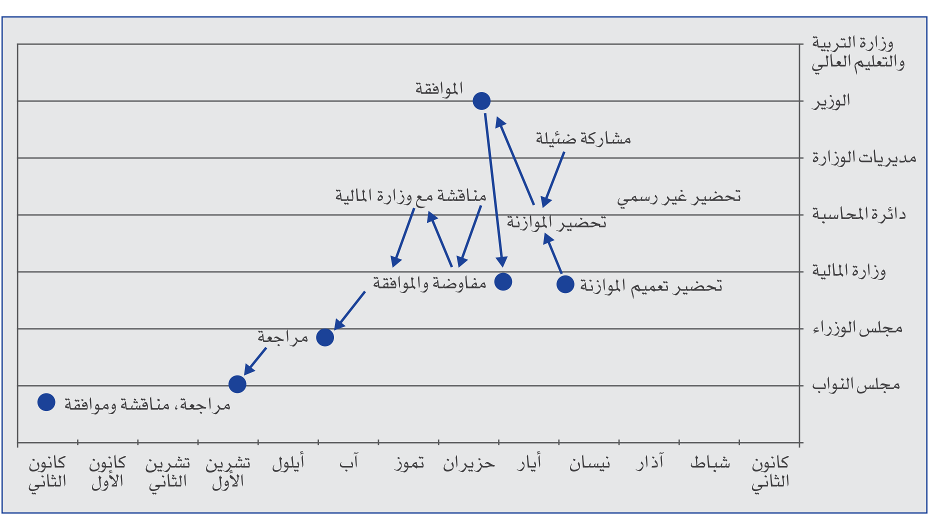
قامت اللجنة الفنية في الوزارة بتحضير نموذج الإطار المتوسط الأمد للنفقات العائد لأعوام ٢٠٠٩-٢٠١١، كما شرحت النموذج لجميع إدارات الوزارة. وتم تدريب أفراد اختيروا من جميع الوحدات في الوزارة، على المفاهيم الأساسية للإطار المتوسط الأمد للنفقات، وذلك لضمان أكبر مشاركة ممكنة في عملية إعداد الموازنة الريادية. قامت الوزارة بنشر ثقافة الأداء والإطار المتوسط الأمد للنفقات من خلال ورش عمل تُنظّم للمدراء والعاملين في الوزارة، كما تم التنسيق المستمر مع وزارة المالية لضمان سير العمل في وزارةٍ التربية كوزارة ريادية في تحضير الإطار المتوسط الأمد للنفقات.

> **جرى إعداد موازنة ظل تأخذ في الاعتبار البعد الجديد للإنفاق علماً أن موازنة البنود استمرت في كونها الموازنة المعتمدة رسميا**

أ- موجز عن مكونات الموازنة المبنية على الأداء والبرامج ومقاربة بينها وبين الموازنة الحالية

يُظهر الشكل أدناه الآلية الحالية لتحضير الموازنة في لبنان بالتواريخ وبحسب الجهات المعنية؛ فيبدأ تحضير الموازنة حين ترسل وزارة المالية تعميم الموازنة إلى الوزارات في شهر نيسان من كل سنة. تحضّر الوزارات موازناتها، وتناقشها مع وزارة المالية في الفترة الممتدة من حزيران إلى أيلول. يواجه تحضير الموازنة على مستوى الوزارات مشكلة المشاركة الضئيلة من مختلف مديريات الوزارة، فعادة ما تقوم دائرة المحاسبة وحدها بتحضير الموازنة. ترسل وزارة المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه في أيلول، وإلى مجلس النواب في منتصف تشرين الأول للمراجعة والمناقشة والموافقة. يناقش مشروع الموازنة في مجلس النواب حتى نهاية كانون الأول، وعندما يصدَّق في المجلس يتحول المشروع إلى قانون الموازنة.


الشكل رقم (٢)
الآلية الحالية لتحضير الموازنة

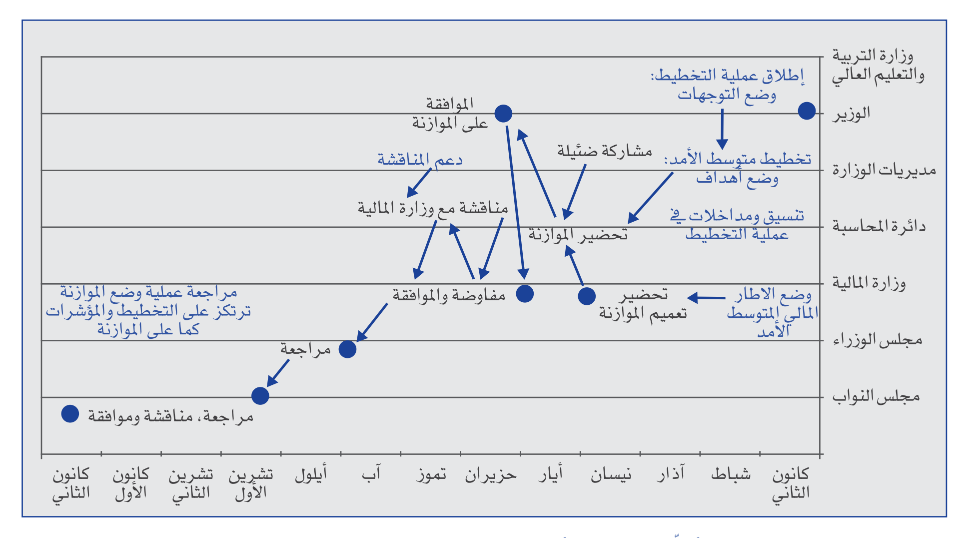


نظراً إلى صعوبة وبطء وتيرة تعديل القوانين في لبنان[٣]، صمّمت موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي ضمن آلية موقتة لا تتطلب تعديلات قانونية، ولكنها تحسّن كثيراً عملية تحضير الموازنة على كل المستويات. تنطلق هذه الآلية من ضرورة إشراك كل المعنيين في عملية تحضير الموازنة، فلا ينحصر دور الوزير في الموافقة على الموازنة بعدما يتم تحضيرها من قبل دائرة المحاسبة، بل يتبنى شخصياً إطلاق عملية التخطيط وتحديد التوجّهات العامة للموازنة. أما مديريات الوزارة، فتقوم بدورها بوضع الأهداف وتتبنّى عملية التخطيط المتوسط الأمد؛ وبذلك تساهم بدعم عملية مناقشة موازنة الوزارة مع وزارة المالية. أما دائرة المحاسبة، فلا تعدّ الموازنة منفردة بل تعمل على التنسيق بين مختلف المديريات، وتساهم فعلياً في عملية التخطيط. وبذلك، مع مرور الوقت، تركز عملية وضع الموازنة على التخطيط والمؤشرات، وليس على أرقام الموازنة فقط كما هو الوضع حالياً.

نظراً إلى صعوبة وبطء وتيرة تعديل القوانين في لبنان، صمّمت موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي ضمن آلية موقتة لا تتطلب تعديلات قانونية، ولكنها تحسّن كثيراً عملية تحضير الموازنة على كل المستويات. تنطلق هذه الآلية من ضرورة إشراك كل المعنيين

الشكل رقم (٣)

الآلية الموقتة لموازنة البرنامج والأداء (لا تتطلب تعديل قوانين)
تفعيل دور جميع المعنيين بعملية تحضير الموازنة



ب- عرض النموذج الأولّي لموازنة الأداء والبرامج في وزارة التربية والتعليم العالي

في إطار تحضير نموذج موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي، توزّع العمل في الوزارة عبر أربعة برامج: البرنامج الأول: إدارة الوزارة وتنظيمها؛ البرنامج الثاني: التعليم العام؛ البرنامج الثالث: التعليم العالي؛ البرنامج الرابع: التعليم المهني والتقني.

في المرحلة الأولى اقتصر العمل على البرنامج الثاني، التعليم العام، على أن يتم العمل على البرامج

(٣) يفترض الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء في لبنان تعديلات قانونية تواكب هذا الإصلاح وتترافق معه، إذ يجب وضع الإطار التنظيمي الجديد في إطار قانون مالي جديد. وقد أظهرت عدة تجارب أن الأطر المالية الجديدة تستند إلى أطر قانونية لإجبار الحكومة على توخي المصداقية في العمل والتقيد بالحكم الرشيد. فالفكرة الأساسية هي وضع قواعد وإجراءات تحاسب الحكومة إذا أخلت بمسؤولياتها المالية.

الأخرى في مراحل لاحقة. وعليه، قسّم البرنامج الثاني (التعليم العام) بدوره إلى أربعة برامج فرعية: البرنامج الفرعي ٢-١: إنفاق لادارة البرنامج ونفقات غير مباشرة؛ البرنامج الفرعي ٢-٢: إنفاق على مستوى المدرسة ابتدائي ومتوسط؛ البرنامج الفرعي ٢-٣: إنفاق على مستوى المدرسة- ثانوي؛ والبرنامج الفرعي ٢-٤: التعليم الخاص.

في ما يلي نموذج عن الصيغة الجديدة المقترحة لتقديم أرقام موازنة البنود في وزارة التربية بطريقة تتناسب وموازنة البرامج والأداء.

ت- النماذج المقدّمة في تقديم الموازنة المبنية على البرامج والأداء

الشكل رقم (٤)

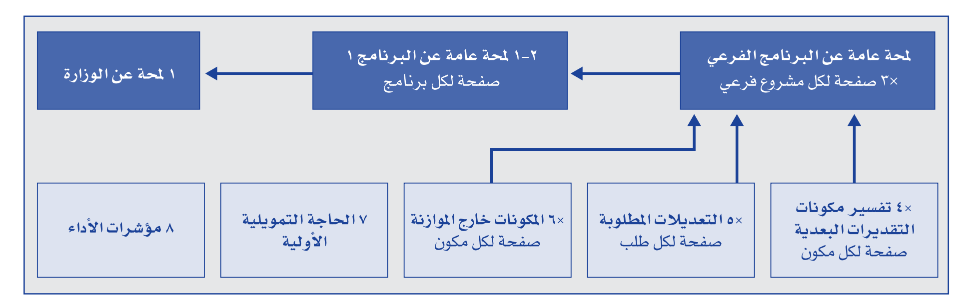
هيكلية البرنامج في وزارة التربية والتعليم العالي للموازنة المبنية على برنامج الأداء



تُقدّم مع الموازنة المبنية على البرامج والأداء عدة نماذج أبرزها النموذج الأول الذي يعطي لمحة عامة عن الوزارة. تلي هذا النموذج نماذج أخرى يلخّص كل منها البرامج والبرامج الفرعية. كما تقدّم نماذج عن كل من التقديرات البعدية، والتعديلات المطلوبة على الموازنة، والمكوِّنات من خارج الموازنة، فضلاً عن مؤشرات الأداء والحاجات التمويلية الأخرى.

الشكل رقم (٥)

لمحة عامة عن النماذج التي تقدّم في الموازنة المبنية
على البرامج والأداء



٥- الانجازات والمعوقات

تمّ تحقيق عدد من الانجازات ضمن إطار التجربة الريادية لموازنة البرامج والأداء في وزارة التربية أبرزها التالي:

- وضع التقديرات البُعدية للسنوات ٢٠١٠-٢٠١١،
- إعادة صياغة أرقام الموازنة ضمن هيكلية البرامج والبرامج الفرعية،
- تضمين الموازنة سياسات تربوية محددة وتقدير تكلفتها،
- حيازة وزارة التربية على نموذج أولي لموازنة البرامج والأداء يمكنها تطويره والبناء عليه كما يمكن تعميمه على الوزارات الأخرى.

أما أبرز المعوقات فيمكن تلخيصها كالأتي:

- عدم إمكانية التوسع في التدريب، فقد أخضعت اللجنة الفنية للتدريب المستمر ولكن لم تتوفر إمكانية التدريب الشامل لعدد أكبر من المعنيين،
- محدودية المشاركة وتبني المشروع.: على الرغم من حماسة اللجنة الفنية للعمل، اظهر المدراء من خارج اللجنة اهتماماً أقل – وهذا أمراً متوقعاً في هذا النوع من المشاريع الريادية حيث يكتفي المدراء بمشاركة ممثلين عنهم في اللجان الفنية.

الأولويات والتوصيات

- توسيع مشاركة موظفي الوزارة، وخاصة الكوادر العليا، في التجربة الريادية لتتعدّى أعضاء اللجنة الفنية،
- العمل على وضع خطط تنفيذية لتحقيق الأولويات التربوية،
- تفعيل التنسيق والتواصل مع وزارة المالية ووزارات أخرى،
- ربط التجربة الريادية لموازنة البرامج والأداء بالموازنة الفعلية، فالعمل يتطلب جهداً كبيراً ومثابرة اللجنة الفنية على اهتمامها يرتبط بمعرفتها بأن عملها سيحدث تغيراً حقيقياً،
- استحداث لجنة عليا لقيادة التجربة الريادية، توكل إليها مهام أوسع من تلك المناطة بها مثل وضع السياسات التربوية والتخطيط والتقييم،

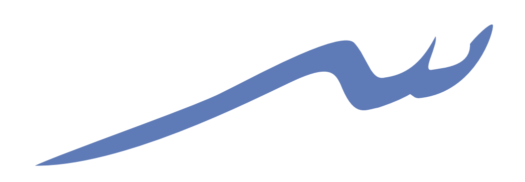
- تحديد النشاطات التربوية التي يمكن إعادة صياغتها ضمن نموذج موازنة البرامج والأداء،
- وضع آلية لتقييم ومراقبة الإنفاق والنشاطات والمخرجات،
- العمل على توحيد مصادر المعلومات حول المدارس والطلاب والأساتذة.

خاتمة

إن عملية الإصلاح المالي عملية مستمرة تتبلور وتتطور مع تنامي الحاجة إلى تعزيز فاعلية وشفافية آليات جمع الموارد وتوزيع الإنفاق من قبل الدولة ومع مطالبة المواطنين بحقوقهم في معرفة كيف توظف الأموال الضريبية المقتطعة من أجورهم.

يمثل الإصلاح المتعلق بآليات تحضير وتنفيذ الموازنة جزءاً من عملية إصلاح مالي أشمل وأوسع. وعلى الرغم من أن وظيفة الموازنة الرئيسية وأهدافها تبقى بمثابة ترجمة لسياسات الحكومة عبر توزيع الموارد على القطاعات بحسب الأولويات التي تحدّدها الحكومة، وإعادة توزيع الثروة والدخل، إضافة إلى المحافظة على الاستقرار الاقتصادي، يتجه العالم نحو اعتماد موازنة البرامج والأداء. فهذا النوع من الموازنات يساهم في تعزيز استقلالية الوزارات والإدارات مقابل التزامها بتحسين فاعلية وكفاءة إنفاقها. كما يؤدي هذا الإطار إلى مراقبة نتائج الإنفاق العام من الموارد الموجودة، إذ تساعد مؤشرات الأداء المرافقة لهذا الإطار على مقارنة النتائج المحققة بتلك المرجوّة. كما يرضي النظام الجديد توقعات المواطنين، إذ يشرح بوضوح طرق استعمال الضرائب، ويساهم في تحسين كفاءة توظيف الأموال الضريبية ومساءلة المعنيين بطرق موضوعية وعلمية.

لا يزال لبنان في أولى خطواته تجاه موازنة البرامج والأداء. وهو يواجه – كسائر دول المنطقة- تحديات ومخاطر مهمة متعلقة بإصلاح المالية العامة عموماً، ومن ضمنها إعداد وتنفيذ موازنة مبنية على البرامج والأداء. فلبنان يعاني من ضعف التزام السلطات التشريعية والتنفيذية بهذا الإصلاح، ومن ضعف قدرات الكوادر الموجودة في القطاع العام، ومن غياب التمويل المستدام. كما يعاني من غياب أو ضعف إستراتيجيات قطاعية مفصّلة، ومن ضعف قواعد المعلومات والبيانات الإحصائية والأنظمة المحاسبية. ولكنه من جهة أخرى يتمتع بما يمكّنه من السير بخطى واثقة في محاولاته الإصلاحية: قدرات مؤسّسية تدريبية عالية الجودة والكفاءة، وموارد بشرية مميّزة وعلاقات متطورة بدول المنطقة تساعد على تبادل الخبرات والتجارب الإصلاحية.

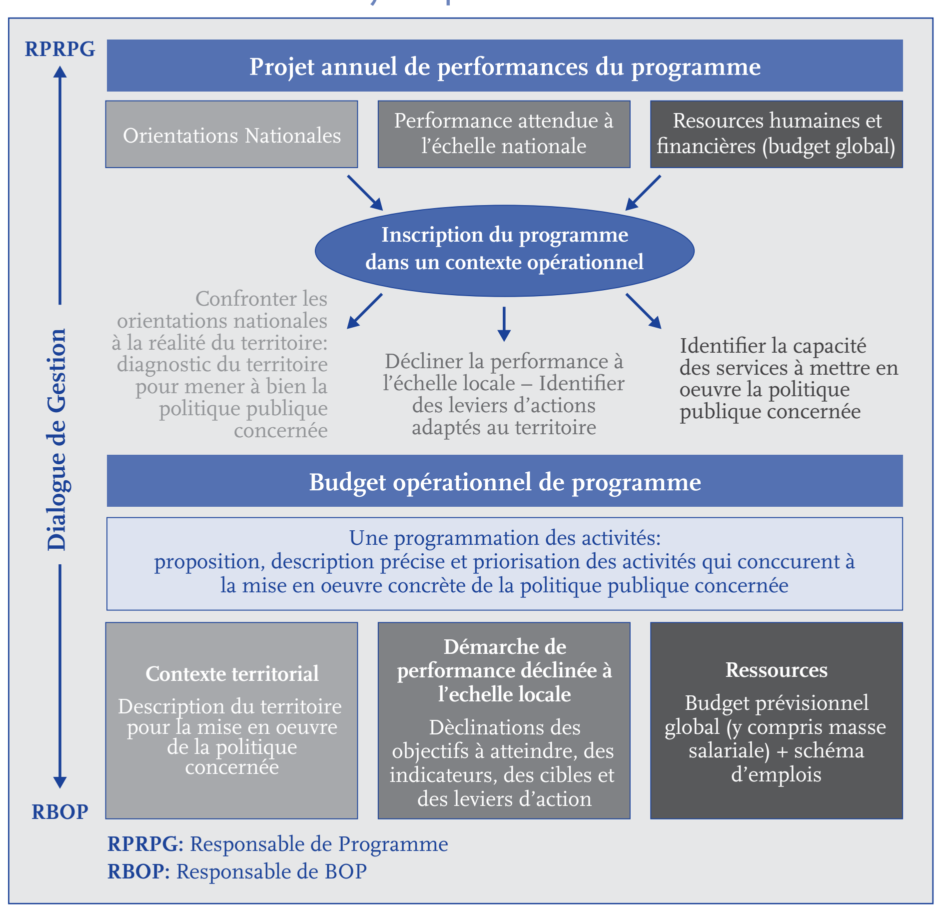


(*) مشروع الانماء التربوي موله البنك الدولي بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم العالي وهدف للمساعدة في تطوير استراتيجية وطنية للتعليم واعادة هيكلية الوزارة ودراسة ارشاد وطريقة التمويل وتطوير نظام معلوماتية في الوزارة وفي المدارس

TABLE 1
Exemples Concrets d'Objectifs de Performance

Type d'Objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen: L'efficacité socio-économique	Formations supérieures et recherches universitaires	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplomés 3 ans après leur sortie de formation initiale
Pour l'usager: La qualité de service	Actions en faveur des familles vulnérables	Lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables	Taux d'appels traités par le dispositif d'accueil téléphonique et de traitements des situations de mal traitance enver les enfants
Pour le contribuable: L'efficience de la gestion	Infrastructures et services de transports	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Coût kilométrique de construction des routes

FIGURE 2
La Dynamique de la GBO

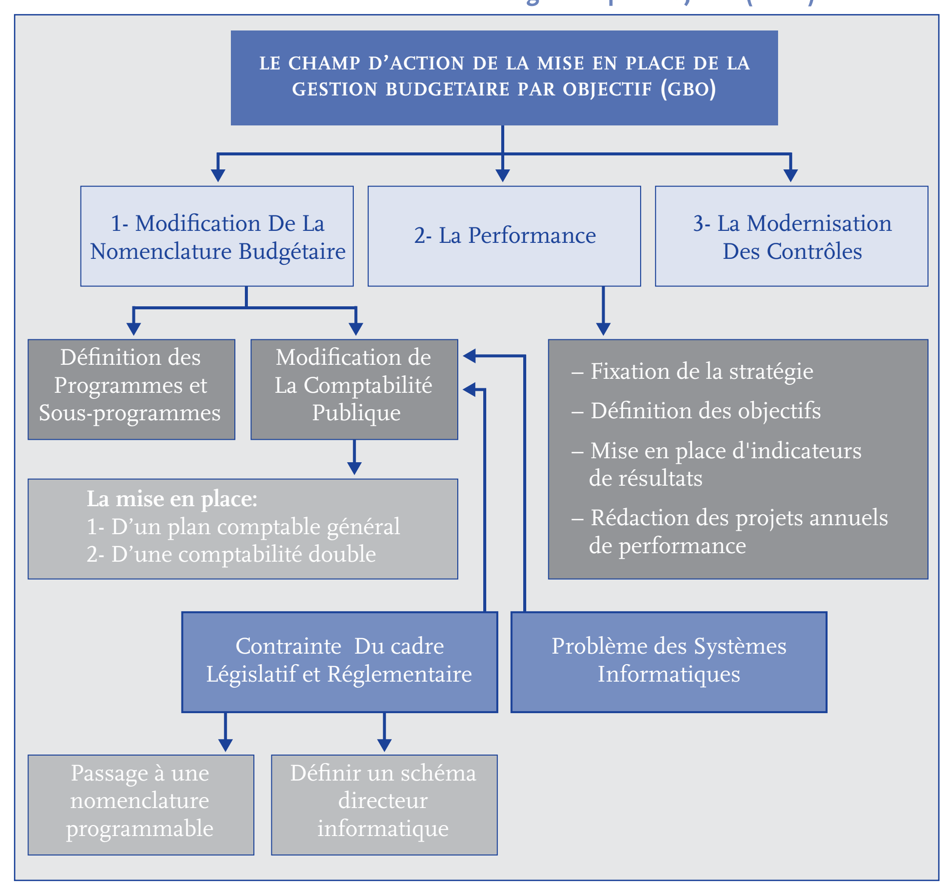


Il faut aussi privilégier la communication en faveur des cadres car il appartient à ceux-ci d'être convaincus du bien fondé de la réforme pour mieux l'expliquer et la diffuser auprès de leurs services.

Enfin, les formations générales et techniques en fonction des sujets doivent être mises en place pour l'ensemble des acteurs, chacun dans son domaine, pour qu'ils puissent aborder les réformes sans crainte particulière dans l'exercice de leur métier.

Une nouvelle loi organique devra être préparée et votée de façon à intégrer l'ensemble des modifications nécessaires pour appliquer la réforme GBO. Ce n'est donc pas avant 2 à 3 ans que la Tunisie peut envisager la modification de cette loi organique qui devra être préparée en tenant compte de divers éléments: le benchmark international, les leçons à tirer des expérimentations et naturellement les éléments politiques spécifiques du gouvernement tunisien après l'adoption de la nouvelle Constitution.

FIGURE 1
La Mise en Place de la Gestion Budgetaire par Objectif (GBO)



Cette cartographie devrait permettre d'établir un système allégé de contrôle a priori hiérarchisé de façon objective.

Des schémas de formation aux nouvelles modalités du contrôle sont nécessaires: contrôle hiérarchisé et contrôle à posteriori pour les contrôleurs financiers, contrôle interne pour les gestionnaires.

5. LA PERFORMANCE

Une circulaire du Premier ministre sur la performance a été adressée aux ministères gestionnaires, centrée sur les ministères expérimentateurs. Cette circulaire destinée à préparer le budget 2013, présente le système de GBO axé sur la performance, le rôle et les attributions des acteurs dans le pilotage du programme et le calendrier de la préparation du cadre de la performance.

Des travaux sont conduits pour ancrer la démarche de performance dans ses différents aspects: fixation de la stratégie, définition des objectifs, mise en place d'indicateurs de résultats, rédaction des projets annuels de performance et comptes-rendus dans les rapports annuels de performance. Une analyse métier adaptée est menée en faisant dialoguer les experts français en provenance des ministères correspondant à ceux de l'administration tunisienne pour coller au plus près de la réalité opérationnelle.

L'objectif à la fin de la période du jumelage est de doter chaque programme de sa stratégie, de ses objectifs et de ses indicateurs de résultats.

Un véritable dialogue de gestion doit être construit permettant de comprendre les écarts entre réalisation et prévisions et d'autre part, à assurer la fiabilité des indicateurs et des systèmes d'information permettant de les calculer en les soumettant à un audit. C'est l'objet des travaux dans le cadre du jumelage visant à la mise en place d'un système d'audit de programme qui doit être réalisé en décalage par rapport aux premières composantes qui sont nécessairement antérieures en terme de conduite du projet.

* * *

Tout changement important dans la pratique d'une administration suscite naturellement des interrogations et des craintes.

C'est pourquoi un travail de pédagogie est indispensable en montrant l'intérêt que représente la réforme GBO à la fois pour les fonctionnaires eux-mêmes et pour les citoyens tunisiens; la communication institutionnelle tournée vers l'extérieur et la communication interne sont des éléments clé.

notamment les maîtrises d'ouvrage (direction du budget et DCGP notamment), les ministères gestionnaires et les différents centres informatiques et définir un schéma directeur informatique.

4. LES CONTRÔLES

Plusieurs institutions sont en charge des fonctions de contrôle. Le contrôle à priori de l'engagement de la dépense est exercé par le contrôle des dépenses publiques (CDP) qui est un corps rattaché au Premier ministre. Le contrôle des actes de personnel est exercé par la fonction publique. Le contrôle des mouvements de crédits est exercé par le ministère des finances. Par ailleurs, sont exercés les contrôles traditionnels de régularité menés par les inspections des différents ministères.

L'exercice du contrôle financier préalable à l'engagement suscite des critiques de la part des ministères gestionnaires. C'est dès lors celui qui est le plus concerné par la réforme GBO car il touche à la responsabilisation des ministères. Le système du contrôle des engagements a déjà fait l'objet d'aménagements dans le passé à travers des procédures d'engagements provisionnels: possibilité d'engager une partie des crédits sans visa du contrôleur des dépenses sous réserve de production des pièces justificatives pour renouveler l'engagement provisionnel.

Malgré ces avancées, ce système de contrôle est amené à évoluer comme dans tous les pays qui ont mené des réformes de ce type. En effet, ces Etats ont recentré et allégé le visa a priori de la dépense avec en contrepartie le développement du contrôle interne dans les services gestionnaires. De même, ces pays ont développé un contrôle à posteriori essentiellement exercé par des organismes extérieurs: Cour des Comptes et commission des finances du Parlement.

« LES SYSTÈMES D'INFORMATION CONSTITUENT UN ÉLÉMENT STRUCTURANT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES DE GESTION PUBLIQUE »

Un groupe de travail sur la modernisation des contrôles associant des représentants des corps de contrôle et des ministères gestionnaires, a permis de faire des propositions opérationnelles. Dès 2012, la Tunisie se propose de mettre en œuvre l'essentiel de ces propositions, notamment l'assouplissement du système des engagements provisionnels et la fixation de seuils pour le visa des engagements en fonction du niveau d'enjeux et de risques de chacun des ministères.

En 2013 et 2014 avec l'assistance du jumelage, il est proposé de travailler sur la mise en place d'un contrôle interne budgétaire dans les ministères gestionnaires avec, pour commencer, la rédaction d'une cartographie des risques budgétaires.

économique doit être compatible avec les standards internationaux et doit rester une classification économique pure sans mélanger la nature économique et la destination.

La mise en place d'une comptabilité en partie double permettrait ensuite une évolution vers l'adoption d'une comptabilité générale pour l'Etat. Elle permettrait également une amélioration de la centralisation comptable et de la trésorerie.

Au-delà, la mise en place d'une comptabilité générale, avec notamment la définition de normes comptables et leur première application aux actifs financiers et corporels de l'Etat, peut être envisagée.

L'ambition de moyen et long terme au-delà de 2014 doit être d'appliquer une comptabilité générale en droits constatés permettant de rattacher les charges et les produits en exercice et de tenir un compte de résultat, un bilan de l'Etat permettant de recenser les actifs et les passifs, conformément aux normes comptables qui auront été définies.

Néanmoins plusieurs travaux lourds devront être menés au préalable: l'adoption d'un système d'information capable de recenser les engagements juridiques, le service fait et les opérations d'inventaire, une réingénierie des processus préalables à ce nouveau système d'information, une réorganisation inéluctable de l'organisation comptable. C'est un travail de très longue haleine d'une dizaine d'années.

3. Les systèmes d'information

Les systèmes d'information constituent un élément structurant de la mise en œuvre des réformes de gestion publique. A ce jour, les systèmes d'information budgétaires de la Tunisie fonctionnent mais sont portés par plusieurs applications pour suivre l'exécution des dépenses de l'Etat et de nombreux établissements publics (ADEB), pour préparer les documents budgétaires (AMED) et pour assurer la gestion de la paye des agents (INSAF). Aucune application n'intègre l'ensemble des écritures comptables de l'Etat qui sont établies par juxtaposition de sources différentes.

A court terme, l'utilisation d'ADEB permet de mener une expérimentation GBO en intégrant dans l'outil une modification de la nomenclature au niveau de l'article et du paragraphe en globalisant les crédits par nature avec un projet de nomenclature au niveau le plus fin.

La Tunisie doit cependant créer une gouvernance stratégique des systèmes d'information financière en instituant un comité d'orientation stratégique associant

2004 fixent une nomenclature détaillée et des autorisations spécifiques pour l'ensemble des mouvements de crédits, mais aussi informatiques car le système d'information (ADEB) qui porte la nomenclature actuelle, ne peut pas être modifié dans un laps de temps très court.

Des étapes seront nécessaires dans la mise en place d'une nomenclature programmatique permettant de mettre en œuvre une réforme GBO. Il existe aujourd'hui une présentation pro-forma des programmes et sous-programmes à titre d'information avec une table de passage entre la nomenclature actuelle et une nomenclature programmatique.

« L'ADOPTION D'UN MODE GBO DOIT PASSER PAR UNE MODIFICATION FONDAMENTALE DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE POUR PORTER L'AUTORISATION EN PROGRAMME ET SOUS-PROGRAMME ET À LA MISE EN PLACE CONCOMITANTE D'UN PLAN COMPTABLE POUR PORTER LA NOMENCLATURE PAR NATURE DE DÉPENSES »

L'étape en cours consiste à utiliser le système informatique actuel pour lui faire porter une partie de la nomenclature programmatique dans les limites des prescriptions de la loi organique ; cette étape d'expérimentation permet d'utiliser la nomenclature sans la modifier mais en adaptant les libellés des articles, paragraphes et sous-paragraphes, permettant de globaliser chacune des natures de dépenses, le programme étant reconstitué en faisant la somme des articles globalisés des différentes natures de dépenses.

L'ultime étape consistera à mettre en place une nouvelle nomenclature totalement programmatique qui permettra la gestion totale en mode GBO. Elle suppose au préalable la modification des systèmes d'information actuels et la modification de la loi organique.

2. LA COMPTABILITÉ

Le système comptable tunisien actuel est un système de comptabilité budgétaire en caisse pour les dépenses et les recettes. Les opérations de trésorerie, d'encaissement et de décaissement sont tenues en partie simple. Il n'y a pas de comptabilité générale, les opérations n'étant pas décrites en droits constatés et les actifs de l'Etat ne sont pas recensés et valorisés. A défaut de plan comptable général, il existe une comptabilité décrite dans une liste de comptes de 19 groupes.

Les réformes à mener sont progressives: tout d'abord, la mise en place d'un plan comptable général au même rythme de la mise en œuvre de l'expérimentation en mode GBO est nécessaire. Celle-ci permettra de suivre la nature de la dépense d'un point de vue économique au niveau du sous-paragraphe. Cette mise en place d'une nomenclature

aspects de la gestion des finances publiques, budgétaires, comptables, juridiques, informatique, contrôle et performance, auxquels il faut rajouter l'audit des programmes.

L'expérience de tous les pays ayant mis en œuvre ce type de réforme montre qu'il faut de nombreuses années pour mener à bien l'ensemble des objectifs. Mais la Tunisie possède de réels atouts pour y parvenir. Tout d'abord, elle bénéficie d'une opportunité politique historique avec un changement politique et démocratique de première ampleur. Les termes "transparence / gouvernance / performance" retenus pour qualifier le projet GBO en Tunisie s'intègrent dans le mouvement politique en cours dans le pays.

Ensuite, il y a une réelle volonté de réforme de la part de l'administration tunisienne tant du côté Ministère des Finances que des ministères gestionnaires. Le Ministère des Finances se montre ouvert à la réforme et a mis en place très tôt une équipe dédiée: l'unité GBO qui a pour mission de piloter et de coordonner les réformes sur un plan interministériel avec les équipes GBO des différents ministères. Des ministères gestionnaires qui se sont portés volontaires pour des expérimentations, sont très désireux d'avancer et attendent des réalisations concrètes et rapides.

Le recours à des expérimentations de certains ministères comme préalable à une généralisation constitue en effet un facteur clé de succès. Ces expérimentations d'une première vague sont menées dans cinq ministères: enseignement supérieur, éducation nationale, agriculture, santé, formation professionnelle, et sont particulièrement utiles à la fois pour obtenir des retours d'expérience et impliquer les acteurs de la réforme.

« LES TERMES "TRANSPARENCE / GOUVERNANCE / PERFORMANCE" RETENUS POUR QUALIFIER LE PROJET GBO EN TUNISIE S'INTÈGRENT DANS LE MOUVEMENT POLITIQUE EN COURS DANS LE PAYS »

Les travaux concernent les différents volets de la gestion financière publique.

1. LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE

la nomenclature budgétaire actuelle est une nomenclature hiérarchique classique combinant la nature de la dépense et la destination. Or, l'adoption d'un mode GBO doit passer par une modification fondamentale de la nomenclature budgétaire pour porter l'autorisation en programme et sous-programme et à la mise en place concomitante d'un plan comptable pour porter la nomenclature par nature de dépenses.

Les contraintes sont à la fois juridiques car les dispositions de loi organique de





L'EXPÉRIENCE TUNISIENNE DANS LE DOMAINE DE LA RÉFORME DU BUDGET



FRANK MORDACQ

Chef de Projet de Jumelage Européen

Administrateur Général des Finances Publiques - Ministère de l'Économie et des Finances - France

إصلاح الموازنة العامة: تجربة تونس

يستعرض هذا المقال التجربة التونسية في مجال إصلاح المالية العامة مفصّلاً آلية الانتقال من الموازنة التقليدية إلى موازنة قائمة على الأهداف انطلاقاً من عام ٢٠٠٤.

يتمحور المقال حول ورش العمل التي نظمتها الإدارة التونسية في خمس وزارات حيث يعالج **مدير الموازنة وتحديث الدولة سابقاً في فرنسا فرانك مورداك**، في كل قسم من أقسام النصّ، جانباً من جوانب الإصلاح بدءًا بإعادة هيكلة تصنيف الموازنة، مروراً بوضع نظام محاسبة عامة يتوافق مع موازنة الأهداف، فضلاً عن تكييف أنظمة المعلوماتية لهذه الغاية، ووصولاً إلى تحديد آليات تقييم الأداء وأطر المراقبة.

La Tunisie a décidé de lancer une vaste réforme de sa gestion publique financière sous le nom de gestion budgétaire par objectifs (GBO). Un jumelage européen mené par la France via l'ADETEF, vient en appui pour le compte du Ministère des Finances tunisien pour 3 ans (2011-2013).

Ce projet s'inscrit dans le cadre de réformes en matière budgétaire déjà commencées par la Tunisie, avec notamment la modification de la loi organique en 2004. Il fait suite à des travaux d'appui menés par des organisations internationales telles que la Banque Mondiale qui a aidé à construire le schéma directeur du 3 juin 2010 pour le développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie. L'administration tunisienne s'est mise en marche pour mettre en place cette GBO avec la constitution de groupes de travail thématiques: la nomenclature budgétaire, la comptabilité publique, la modernisation des contrôles, la performance, le cadre législatif et réglementaire et les systèmes informatiques.

Le champ couvert est extraordinairement large puisqu'il traite de l'ensemble des

الجندر كحافز للانتقال إلى موازنة البرامج والأداء: تجربة النمسا

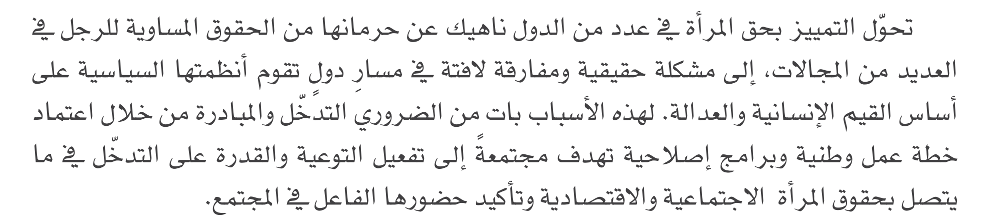
لمياء المبيّض بساط (*)
ومايا بصيبص(**)

(*) مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - بيروت
(**) منسق برامج مساعد في المعهد





مقدمة



تحوّل التمييز بحق المرأة في عدد من الدول ناهيك عن حرمانها من الحقوق المساوية للرجل في العديد من المجالات، إلى مشكلة حقيقية ومفارقة لافتة في مسارِ دول تقوم أنظمتها السياسية على أساس القيم الإنسانية والعدالة. لهذه الأسباب بات من الضروري التدخّل والمبادرة من خلال اعتماد خطة عمل وطنية وبرامج إصلاحية تهدف مجتمعةً إلى تفعيل التوعية والقدرة على التدخّل في ما يتصل بحقوق المرأة الاجتماعية والاقتصادية وتأكيد حضورها الفاعل في المجتمع.

وانطلاقاً من أنّ الموازنة العامة هي أداة سياسية في أيدي الحكومات تمكّنها من تحقيق تغيير أو تطوير في السياسات المالية منها والاقتصادية والقطاعية [(١)]، اكتسب موضوع الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي (Gender Budget) حيّزاً مهمّاً من الاهتمام لما يشكّله من رافعة حقيقية لمبادئ التنمية وحقوق الإنسان، وخصوصاً بعد المؤتمر العالمي الرابع للمرأة الذي عقد في العام ١٩٩٥ في بكين، والذي دعا إلى ضمان إدراج المنظور الاجتماعي في السياسات والمشاريع الاقتصادية ذات الصلة بالموازنة العامة.

تظهر الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي، في بعض الأحيان، وكأنّها جزء خرج عن التعاميم والبحوث السائدة في الموازنة. غير أنّها في حقيقة الأمر منهجية متميّزة يمكن اعتمادها لإعداد موازنة ناجحة تؤمّن مخرجات ومشاريع تفسح المجال أمام المرأة لأداء دور فعّال في الحياة الاقتصادية. فالهدف من تحليل النوع الاجتماعي يكمن في تحديد وقياس الفوارق بين الجنسين في إطار تحليل اجتماعي واقتصادي. من هنا، تسعى الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي إلى تكثيف الرّوابط بين الموارد المخصّصة والأهداف المنشودة من خلال التنسيق بين السياسات الموضوعة والبرامج المرجو تنفيذها من جهة، والميزانية المعطاة لها من جهة أخرى، وذلك من خلال وضع مؤشرات قياس للفاعلية والنّجاعة. بناءً عليه، يعتبر هذا النوع من الموازنات أداة فعّالة لتعزيز المساءلة وتشجيع الحكومات على الالتزام بتطبيق مبدأ المساواة بين الجنسين.

من وجهة نظر عملية، إنّ المقصود من هذا النوع من الموازنات ليس تحليل برامج تستهدف النساء فقط أو إعداد ميزانية منفصلة للنساء كما قد يتبادر إلى الأذهان، إنّما الغرض هو دراسة أثر السياسات والبرامج التي تنفّذها الحكومات على المجتمع ككل، نساءً أم رجالاً أم أطفالاً، وقياس أثرها

(١) تجربة المغرب في إدماج مقاربة النوع الاجتماعي بالميزانية، الحسين اهناش، من كتاب المرأة والشباب في التنمية العربية، ٢٠١٠

هذا على تخصيص الموارد وتنفيذ النفقات وإيجاد السبل الكفيلة بتحسينها. لذلك تسعى الحكومات إلى إدراج البعد الاجتماعي في الموازنة، وإلى وضع مؤشرات قياس تساعدها في مسعاها لتحسين توزيع الموارد بما يضمن مساواة كاملة في الفرص لكل مكوّنات المجتمع تنعكس إيجاباً على الثّروة الاقتصادية وتضمن الرّفاه الاجتماعي.

من المعروف أنّ إدراج البعد الاجتماعي في عملية إعداد الموازنة هي مهمّة اقتصادية تحليلية صعبة خصوصاً وأنّ مسار إعداد الموازنات العامة وتنفيذها مرّ بمراحل عديدة: بدءاً بتلاؤم الموازنة مع الإطار الاقتصادي الكلّي الذي تضعه الدولة، مروراً بتوازن الواردات والنفقات وتنفيذ النفقات وفقاً لشروط محددة والرّقابة على الإنفاق. ويتطلّب إدراج البعد الاجتماعي في كافة هذه المراحل تزامن هذه العملية مع إصلاح الموازنات وبالاتجاه بها أولاً إلى موازنات البرامج والأداء.

> تسعى الحكومات إلى إدراج البعد الاجتماعي في الموازنة، وإلى وضع مؤشرات قياس تساعدها في مسعاها لتحسين توزيع الموارد بما يضمن مساواة كاملة في الفرص لكل مكوّنات المجتمع تنعكس إيجاباً على الثّروة الاقتصادية وتضمن الرّفاه الاجتماعي

وفي هذا السياق، عمدت عدة دول إلى توظيف مقاربة النوع الاجتماعي كمدخل لتحديث موازنتها إن كان في مرحلة التخطيط وتحديد الأهداف، أو عند تخصيص الإيرادات والنفقات. كما عمدت دول أخرى إلى تحليل نتائج الموازنات وتقييم سياساتها الاقتصادية والتنموية من خلال الاستعانة بمؤشرات لقياس أثر الإنفاق العام وتحقيق الواردات على الوضع الاقتصادي الاجتماعي لكلّ من الرجل والمرأة.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع، سنحاول في هذه الدراسة أن نقدّم نظرة عامة حول أهمية المفاهيم الأساسية لموازنة البرامج والأداء والتي تندرج في إطارها الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي وأن نستعين لهذه الغاية بتجربة النمسا من خلال عرض الإطار العام والأسباب الدافعة لهذه المبادرة إضافة إلى التطرّق إلى أهمّ المشاريع الإصلاحية التي أدخلتها النمسا في الموازنة العامة، مع الإضاءة على أبرز المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي تُستخدم عالمياً لقياس أثر الموازنة على كلا المرأة والرجل.

موازنة البرامج والأداء:
مفهومها، منهجيتها ومؤشراتها

تعرف موازنة البرامج والأداء[٢] بأنها خطّة ترمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الطويلة والمتوسطة والقصيرة الآمد، وذلك من خلال وضع استراتيجية توجيهية مبرمجة على عدّة سنوات لها أهداف عامة محدّدة، ومن ثمّ ربط تلك الأهداف ببرامج خاصة يكون بكل إدارة أو وحدة تنظيمية مخرجات محددّة لتنفيذها. تقسمّ هذه البرامج بدورها إلى مشاريع فرعية لكل منها هدف فرعي مرتبط بالهدف الرئيسي. وانطلاقاً من هذا المفهوم يمكن اعتبار هذا النوع من الموازنات قادر على توجيه الإدارات نحو بلوغ النتائج المحددّة وقياس أثرها على المجتمع، من خلال مؤشرات عديدة تستخدم في مراحل التخطيط، ويُعتمد عليها خلال عمليات المتابعة وتقييم الأداء. وأبرز هذه المؤشرات:

> إنّ المقصود من هذا النوع من الموازنات ليس تحليل برامج تستهدف النساء فقط أو إعداد ميزانية منفصلة للنساء إنّما الغرض هو دراسة أثر السياسات والبرامج التي تنفّذها الحكومات على المجتمع ككل، نساءً أم رجالاً أم أطفالاً

(٢) محاضرة الأستاذ الدكتور يمن الحماقي، أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد في كلية التجارة في جامعة عين شمس، حول "موازنة البرامج والأداء كأحد أدوات التخطيط للنوع الاجتماعي"

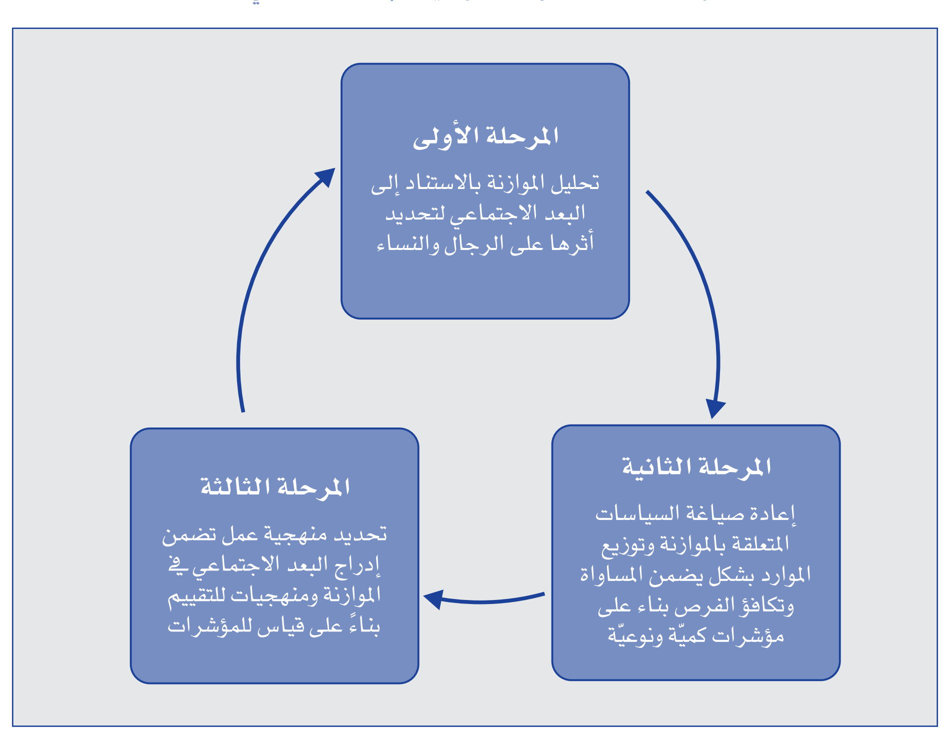
- **مؤشرات الإنجاز:** وهي مؤشرات كمّية تقيس مدى تحقيق الأهداف العملية للبرنامج (مثلاً: حجم الاعتمادات المخصّصة لمشروع ما مقابل الاعتمادات المصروفة، إلخ...)
- **مؤشرات النتائج:** تُكمّل المعلومات التي تقدّمها مؤشرات الإنجاز فتقوم بقياس أثر النتائج التي حققتها المشاريع على المدى القصير. (مثلاً: الزيادة الملحوظة لالتحاق التلميذات في المرحلة الثانوية في منطقة معيّنة، إلخ...)
- **مؤشرات تقييم الأثر:** تقدّم معلومات حول الأثر النهائي للبرنامج أو المشروع.

ولنتمكّن من تحديد مدى تأثير البرامج على النوع الاجتماعي، يتعيّن استعمال مؤشرات تأخذ بعين الاعتبار النوع الاجتماعي وتسمح بقياس التغيّرات المباشرة التي تطرأ على وضع الرّجال والنساء في المجتمع من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية كنتيجة لتطبيق سياسات معيّنة، ومن ثمّ تقييم ما إذا كانت النتائج المرجوّة على المدى الطويل قد تمّ تحقيقها وإلى أي مدى يجب تصويبها.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه المنهجية بما في ذلك اعتماد المؤشرات المناسبة تتطلّب أوّلاً بناء قواعد بيانات مالية ومحاسبيّة ومعلومات إحصائية شاملة مبوّبة بطريقة تسمح بقياس الأثر، وهذا مدماك الأساس في عملية التّحول إلى موازنات البرامج والأداء لدى أي دولة.

الشكل رقم (١)

المراحل الثلاث للموازنة المراعية للبعد الاجتماعي[٣]



(٣) Gender Budgeting: practical implementation Handbook, Sheila Quinn, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, April 2009

إصلاح الموازنة العامة في النمسا وإدماج النوع الاجتماعي

منذ عام ٢٠٠٠[٤]، أعدّ مجلس الوزراء مجموعة من القرارات هيّأت الأرض لإدراج وتنفيذ النوع الاجتماعي في كافة الميادين عل المستوى الفدرالي. وتندرج عملية إعداد الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي من ضمن الإصلاحات التي تقوم بها النمسا من أجل تعزيز مبادئ المساواة. فاعتباراً من عام ٢٠٠٦، بدأت كافة الوزارات في النمسا تأخذ بعين الاعتبار البعد الاجتماعي في موازناتها وتدرجها في النصوص التشريعية المتعلقة بالاتحاد (Federal Finance Acts). فأصبحت موازنة البرامج هي المنهجية المتّبعة في موازنات الوزارات، كخطوة أولى نحو تعميم تنفيذها على المستوى الفديرالي.

> اعتماد المؤشرات المناسبة تتطلّب أوّلاً بناء قواعد بيانات مالية ومحاسبيّة ومعلومات إحصائية شاملة مبوّبة بطريقة تسمح بقياس الأثر، وهذا مدماك الأساس في عملية التّحول إلى موازنات البرامج والأداء لدى أي دولة

ورغبةً في تعزيز المرأة وتمكينها من تقلّد المناصب والوظائف القيادية وتفعيل دورها في المجتمع، أدى المجتمع المدني دوراً مهماً في نشر مفاهيم الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي وانعكاساتها على السياسات المالية والاقتصادية.

وبالرغم من الدور التي لعبته الوزارة المسؤولة عن قضايا المساواة في النمسا، فالتّجربة في هذا المجال تشير إلى أنّ هذه النقلة النّوعية ما كانت لتتحقق لولا التزام وزارة المالية ودعمها عملية التّحول وبالتالي كان لوزارة المالية النمساوية الدور الأبرز والمسؤولية الأشمل في إدارة هذه المبادرة ووضع الخطوط العريضة لها وصياغة مشروع القانون الذي أدّى في عام ٢٠٠٩ إلى إرساء مادة قانونية دستورية[٥] تنصّ على احترام البعد الاجتماعي في الموازنة. هذه المادة منحت مفهوم البعد الاجتماعي استدامة وقوّة ميّز التجربة النمساوية وسمح لها بالتّطور بشكل سريع.

اعتبرت النمسا أن الخطوة الأولى نحو إدماج البعد الاجتماعي في الموازنة تبدأ بتغيير وتطوير كلتا الهيكلية والإجراءات التنظيمية في الإدارة المالية وإجراء التعديلات القانونية اللازمة لمواكبة هذه المبادرة.

> أدى المجتمع المدني دوراً مهماً في نشر مفاهيم الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي وانعكاساتها على السياسات المالية والاقتصادية

من هنا، نصّت القوانين بشكل واضح على ضرورة احترام مبدأ المساواة بين الرجال والنساء على جميع المستويات. ونصّت التعديلات التي طرأت على المواد القانونية في عام ٢٠٠٨ على ضرورة التزام الحكومة بإدماج البعد الاجتماعي في إدارة الموازنة إن كان على المستوى الفديرالي، أو على مستوى الاتحادات والسلطات المحلية[٦].

على سبيل المثال، أجرت منطقة "النمسا العليا" دراسة تحليلية معمّقة لإدراج الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي في عملية التخطيط وللتّحقق ما إذا كانت النفقات في قطاعات معيّنة تراعي مفهوم المساواة بين الجنسين وذلك استناداً إلى المعايير التالية:

(٤) Guidance gender budgeting in public administration, Federal Chancellery – Federal Minister for Women and Civil Service, Regina Frey and Manfred Kohnen, 2012

(٥) المادة ١٣ الفقرة ٣، والمادة ٥١ الفقرة ٨ من الدستور النمساوي حول إدارة الموازنة

(٦) Dr. Elfriede Fritz, Head of the trade policy instruments unit at the Austrian Ministry of Finance, "Experience with Gender Budgeting from Austria", published in Gender Budgeting and Democratic Governance: Experience from Africa and Europe, December 2010

- ما هو أثر التدفقات المالية في قطاع معيّن (الإيرادات والنفقات) على النساء والرجال؟ وهل يختلف أثرها بين الجنسين؟
- هل كان للتغييرات في المخصصات المالية داخل الموازنة أثر على الفرص والخيارات المتاحة للجنسين؟
- إلى أي مدى تعتبر المعلومات المتوفّرة والإحصاءات كافية ومبرّرة اقتصادياً؟

وشملت هذه الدراسة قطاعات التربية، الصحة والرياضة. سوف نعرض بعض النتائج التي استخلصت في مجال الصحة. في المنهجية، حددت الدراسة أهدافاً عامة لتحقيق المساواة في الاستفادة من الخدمات الصحية، ومن ثمّ تمّ ربطها بأهداف تفصيلية خاصة بكل قطاع، و تمحورت الأهداف المرجو تحقيقها في مجال الصحة حول:

- توفير خدمات صحية للنساء والرجال،
- الاستفادة من الخدمات الصحية بشكل متساوٍ وبحسب الاحتياجات الفردية للنساء والرجال.

"كان لوزارة المالية النمساوية الدور الأبرز في إدارة هذه المبادرة ووضع الخطوط العريضة لها وصياغة مشروع القانون الذي أدّى في عام ٢٠٠٩ إلى إرساء مادة قانونية دستورية ... منحت مفهوم البعد الاجتماعي استدامة وقوّة ميّز التجربة النمساوية وسمح لها بالتّطور بشكل سريع"

ومن خلال تحديد هذه الأهداف وربطها بمؤشرات قياس، تبيّن النتائج الأولية أنّ ٥٥,٦٪ من النفقات الصحية المخصّصة في موازنة "النمسا العليا" لعام ٢٠٠٣ استهدفت النساء مقابل ٤٤,٤٪ للرجال. وهذا يبيّن أنّ "النمسا العليا" تخصّص نسبة عالية من النفقات الصحية للنساء. يشتمل الجدول أدناه على تحليل أولي للأرقام الخاصة بالإنفاق الصحي بحسب الجنس[٧].

الجدول رقم (١)

الإنفاق الصحي بحسب الجنس

	وحدة القياس أو القاعدة	مجمل النفقات	متوسط النفقات	نسبة المخصصات (٪)		قيمة المخصصات (١٠٠٠ يورو)	
				رجال	نساء	رجال	نساء
استشفاء	أيام مرضية	٣٨٢٠٥٩,٤	١٥٣,١٦	٤٤,٤	٥٥,٦	١٦٩٦٣٤,٤	٢١٢٤٢٥
بدل نقل المرضى	عدد المرضى	١٠١٩٥	٢٤,٠٦	٤٦,١	٥٣,٩	٤٦٩٩,٩	٥٤٩٥,١
الدعم المخصّص للطفل والمرأة	المطالبون	١٧٥٢,٩	١٨٥	٥	٩٥	٨٧,٦	١٦٦٥,٢
طلب معالجة طبية	مجمل السكان	١٥٠٩,٧	١,٠٩	٤٨,٩	٥١,١	٧٣٨,٢	٧٧١,٥
تلقيح	تلقيح	١٣٥٧,١	٨	٥١,٣	٤٨,٧	٦٩٦,٢	٦٦٠,٩

(٧) Margit Schratzenstaller, senior economist at the Austrian Institute of Economic Research, Vienna, "Gender Budgeting in Austria", 2008

	وحدة القياس أو القاعدة	مجمل النفقات	متوسط النفقات	نسبة المخصصات (٪)		قيمة المخصصات (١٠٠٠ يورو)	
				رجال	نساء	رجال	نساء
مكافحة تعاطي الكحول والمخدّرات	سكان من عمر ٠ إلى ١٥	١٠٩٠,٨	٦٣٤,٩	٨٠	٢٠	٨٧٢,٦	٢١٨,٢
خدمات استشفاء للمدارس	الأشخاص الحاضرون في مراكز التأهيل	٥٩٣,٥	٣,٧٤	٥١,٢	٤٨,٨	٣٠٣,٩	٢٨٩,٦
خدمات استشارية للنساء والأطفال	السكان من عمر ٦ إلى ١٤	١٨٨,٩	١٤	٥١,١	٤٨,٩	٩٦,٥	٩٢,٤
شبكة "البلديات"	مجمل السكان	١٧٥	٠,١٣	٤٨,٩	٥١,١	٨٥,٦	٨٩,٤
المجموع		٣٩٨٩٢٢,٢		٤٤,٤	٥٥,٦	١٧٧٢١٤,٩	٢٢١٧٠٧,٣

مرجع: حصيلة الموازنة ٢٠٠٣، WIFO calculations

بعد أن وضعت القاعدة القانونية التي تسمح بإدراج البعد الاجتماعي في الموازنات والمعاملات التطبيقية، احتاجت العملية التنفيذيّة وآلية تعميم هذه المبادرة على كافة الإدارات والمستويات إلى إرادات القياديين والى توجّهات ومواكبة خاصة، وكذلك احتاجت من جانب الكادر التنفيذي إلى فهم معمّق لأهمية الموضوع وإلى تدريب على تقنياته ناهيك عن تعاون مختلف المعنيين والخبراء في هذا المجال. وقد أعلنت الوزارات المعنية بأنّ النظام الجديد المتعلّق بموازنة البرامج والأداء والذي يأخذ بعين الاعتبار البعد الاجتماعي ومبدأ المساواة بين الجنسين داخل الموازنة أصبح جاهزاً للعمل به ابتداءً من عام ٢٠١٣.

> إعادة النظر في العبء الضريبي وأثره على النساء والرجال لصالح المزيد من المساواة والشفافية

تقنياً، ارتكزت المبادرة على تحليل أثر الواردات والنفقات على المجتمع وخاصة على الرجال والنساء واستناداً إلى هذه النتائج جرت إعادة هيكلة الموازنة بشكل يعزّز المساواة بين الجنسين.

فمن ناحية النفقات، حاولت النمسا تحليل المخرجات أي تحليل النتائج المباشرة لأي عملية تتعلق بإنفاق عام وتحليل أثرها البعيد وغير المباشر على المساواة الاجتماعية[٨]. فأشارت الدراسات مثلاً في النّمسا إلى أنّ إعادة النظر في عملية التوزيع وتخصيص مساعدات ونفقات أكثر لصالح النساء (مساعدات صحية للأطفال وتربوية للنساء العاملات) يمكن أن تقلّص الفجوة في الأجور بين الجنسين، وأفضل مثال على ذلك هو القطاع التربوي، حيث تشكّل النساء نسبة مهمّة من اليد العاملة (٧٥٪)[٩] وحيث تتبوّءن مراكز قيادية في المدارس.

(٨) Dr. Elfriede Fritz, Head of the trade policy instruments unit at the Austrian Ministry of Finance, "Experience with Gender Budgeting from Austria", published in Gender Budgeting and Democratic Governance:Experience from Africa and Europe, December 2010.

(٩) Margit Schratzenstaller, senior economist at the Austrian Institute of Economic Research,Vienna, "Gender Budgeting in Austria", 2008.

ومن ناحية ثانية، وبالرغم من أنّ العمل التطبيقي لتحليل الواردات في معظم البلدان بقي أمراً معقّداً لعدة أسباب: صعوبة المنهجية، ونقص في قاعدة المعلومات وكون تحليل واردات الحكومة وقياس أثرها على الفجوة بين الجنسين عملية دقيقة وشديدة الحساسية السياسية. اهتمّت النمسا بالشقّ المتعلّق بالواردات، حيث أنّ الضرائب تشكّل النّسبة الأكبر من وارداتها، ولها أثر توزيعي وتنظيمي على الوضعين الاجتماعي والاقتصادي للبلاد. وعمدت السلطات النمساوية إلى إعادة النظر بالبعد الاجتماعي للضرائب وخصوصاً الضريبة على الرواتب والأجور والضرائب على الأرباح. وتبيّن أنّه بالرغم من أن القوانين تنصّ على المساواة بين الجنسين، هناك عملياً فجوات اجتماعية واقتصادية كبيرة. وكانت هذه المعطيات مفيدة جدّاً، إذ سمحت للسلطات بإعادة النظر في العبء الضريبي وأثره على النساء والرجال لصالح المزيد من المساواة والشفافية.

تجربة المملكة المغربية[١٠]

في إطار إصلاح الموازنة، عملت السلطات المغربية وخاصة وزارة الاقتصاد والمالية على إدماج مقاربة النوع الاجتماعي عند إعداد وتخطيط السياسات العامة منذ عام ٢٠٠٢ بهدف إرساء وتقوية مبادئ المساواة. اعتمدت هذه التجربة على مؤشرات النجاعة التي تراعي النوع الاجتماعي من خلال مقاربة تدريجية وعملية مكّنت من وضع تصنيف جديد للمستفيدين من النفقات العامة. وتمّت مواكبة القطاعات الوزارية المستهدفة والتدريب وإشعار البرلمانيين والمنظمات غير الحكومية.

ومنذ عام ٢٠٠٦ وعلى أثر التشاور بين مختلف الشركاء والمعنيين في الحكومة والمجتمع المدني، تمكّن المغرب من وضع الاستراتيجية الوطنية للإنصاف والمساواة بين الجنسين. تتمحور هذه الاستراتيجية حول خمسة مستويات تتشعب منها مجالات متعددة: الحقوق المدنية والتمثيلية، المشاركة في صنع القرار، الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والتصرفات الاجتماعية والفردية، المؤسسات والسياسات العامة. وحقق المغرب انجازات مهمة ونتائج ايجابية: فعلى سبيل المثال، أصبحت بعض الجمعيات النسائية رائدة في القيام بمبادرات موازنة النوع الاجتماعي، وأدخل المغرب النوع الاجتماعي في نظام المعلومات كعنصر أساسي لإعداد ومتابعة السياسات التي تستهدف المساواة بين الجنسين.

بعض العوامل الأساسية للمنهجية[١١]

لا توجد منهجية موحّدة قائمة بحدّ ذاتها لقيام الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي حتى ولو توفّر الظرف الملائم ونضج القرار السياسي، فالنّهج التحليلي والمنهجي والأدوات والوسائل المطبّقة في هذا النوع من الموازنات تعتمد على عوامل عدّة منها:

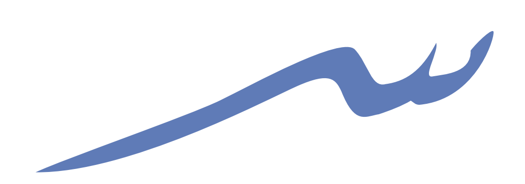
(١٠) تجربة المغرب في إدماج مقاربة النوع الاجتماعي بالميزانية، الحسين اهناش، من كتاب المرأة والشباب في التنمية العربية، ٢٠١٠

(١١) Margit Schratzenstaller, senior economist at the Austrian Institute of Economic Research,Vienna, “Gender Budgeting in Austria”, 2008

- حجم الموازنة في طور الدراسة (الإيرادات والنفقات)،
- البنود الواجب تحليلها في الموازنة، فبعض البنود لا تعنيها إشكالية النوع والبعض الآخر يقتضي دراسته بتمعّن،
- الأفق الزمني (تحليل خلال فترة معينة من السنة أو تغييرات طويلة الأمد)،
- الجوانب الاجتماعية ذات الأولوية،
- الإشكالية الفعلية المطلوب منها أن توجّه العمل التحليلي للموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي وهي بالإجمال مختلفة بحسب البلدات ويقتضي تحديدها مرحلة بحث وتشاور في أولويات السياسات العامة على قاعدة المشاركة المواطنيّة الواسعة.

خاتمة

إنّ إدراج البعد الاجتماعي في السياسات العامة المالية والاجتماعية بشكل عام، وفي إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص، يتطلب التزاماً حكوميّاً ووعياً لدى صانعي القرار نظراً لأهمية المساواة الاجتماعية وأثرها على الوضعين الاقتصادي والاجتماعي، وإدراكاً لدورها الأساسي كأداة لتعزيز فعالية وكفاءة الخدمة العامة. كما يتطلّب توفّر قاعدة قانونية تحمي عملية تطبيق البعد الاجتماعي في القطاع العام. ويمكن أن يكون ذلك على شكل قوانين أو مواد دستورية، ويتطلّب ذلك من دون شكّ قواعد معلومات ومقاربات تدريجية تمكّن المعنيين من فهم واستيعاب النواحي التقنية لهذه العملية. ومن المهمّ أن يُنظر إلى هذا المفهوم على أنّه جزء من عملية أكبر تسعى لتحقيق التنمية البشرية المستدامة ولتوفير كامل الحقوق المدنيّة للمواطنين. ويبقى التقدّم في تحقيقه رهناً بالتّوجهات السياسية العامة للدولة وبتعهّدات الحكومة. من هنا ينبغي على الإدارات المعنية ضرورة مواصلة الجهود والإصلاحات من خلال الاستعانة بتجارب ناجحة ورائدة وتبادل الخبرات مع الدّول التي سبقتنا في هذا المجال.



دراسات



- موقع الجريمة الجمركية من الجريمة العادية في لبنان — جنان الخوري
- البرمجة المتعددة السنوات ومساهمتها في تحديث موازنة الدولة — أمل لارهلد



موقع الجريمة الجمركية من الجريمة العادية في لبنان



جنان الخوري

رئيسة القسم الحقوقي في مركز المعلوماتية
القانونية في الجامعة اللبنانية

تشكّل الجريمة الجمركية إحدى النماذج الفاعلة للتهرّب من دفع الضرائب المفروضة؛ لذا فهي ترتبط بشكلٍ خاص بقانون العقوبات الضريبي الذي هو مجموعة من النصوصٍ الخاصة التي تهدف إلى حماية مصلحة الخزانة العامة وضمان تحقيق المصلحة الضريبية للدولة وحماية القواعد التي من شأنها التحقّق من توافر الواقعة المنشئة للضريبة، وضبط وعائها، وضمان تحصيلها، وفرض عقوبة معيّنة على مخالفة هذه القواعد.

يقضي المبدأ بأن هذه الجرائم، تدخل في صلب الجريمة الاقتصادية، وتخضع للأحكام العامة المنصوص عنها في قانون العقوبات. وتعتبر هذه الجريمة، كغيرها من الجرائم الاقتصادية، ذات طابع خاص. فهي وإن لم تترك في المجتمع الأثر ذاته الذي يتركه كل منٍ القتل والسرقة والاحتيال، لكنها تؤدّي إلى حرمان الدولة جزءاً من مواردها، وتحرم الاقتصاد الوطني من أكثر الأدوات فاعلية في حمايته وتشجيعه، وتقتطع من الخزينة العامة مبالغ طائلة بإمكانها أن تساهم في تقويم ميزان المدفوعات وفي تحقيق خطط التنمية؛ كما أنها تفضي إلى سرقة المال العام، وإلى ركود الاقتصاد الوطني، وإلى فساد المجتمع وتفشّي موجة الإجرام فيه.

ومع ذلك نجد أن تفكير Charles Lamb في هذا الخصوص لا يزال سارياً وسط الرأي العام اللبناني، وكما في العديد من الدول النامية:

"Le fraudeur fiscal me plaît, c'est un voleur honnête, car il ne vole que l'Etat qui est une abstraction"(١)

فسرقة أموال الدولة حلال، والرشوة حذّقٌ، والتهريب مقدرةٌ ومهارةٌ، وتزوير السجلات الحسابية فنٌ؛ ومخالفة القانون الضريبي بوصفها غشاً ، ولأن الغشّ جريمة ضد القانون الأخلاقي، فهو يزيد من استعداد الرأي العام لإبداء التسامح حيالها بالمقارنة مع الجرائم العادية الأخرى، لاسيما وانه يجهل العواقب الاقتصادية والمعيشية والأمنية المرتبطة بالتهرّب الضريبي.

ولا ينظر الفرد إلى الجرائم الجمركية إلا من زاوية المنفعة الخاصة، باختصار: Voler l'Etat, n'est pas voler

تكمن الأهمية البالغة للنظام الجمركي باعتباره أداة تستعين بها الدول لتحقيق أهداف مالية، واقتصادية، وسياسية واجتماعية وأمنية، تهدف إلى تحقيق الاستقرار وتعزيز النمو الاقتصادي والمحافظة على المكانة المالية والتجارية والاقتصادية للدول. وتتضاعف أهمية الجمارك مع تزايد النشاط التجاري والمالي الناجم عن الانفتاح الاقتصادي، وهذا ما يضاعف من مخاطر الجريمة الجمركية ليس فقط على صعيد الاستقرار الوطني فحسب، بل أيضاً على صعيدي الاستقرار العالمي والعلاقات بين الدول، إن لجهة الإضرار التي قد تلحق بالمصالح الاقتصادية للدول، أو بسبب العلاقة الوثيقة التي تربط هذه الجرائم مع جرائم ذات أخطار شاملة كالجريمة المنظّمة ومنها جريمة تبييض الأموال. وقد أدى تطوّر أساليب المهربين واستعمالهم لآخر ما توصلت إليه التكنولوجيات الحديثة والاتصالات وتعدّد مسالك التهريب وتغيّر أنماطه وبضائعه إلى التأكيد على أهمية التطوير المستمر لقانون الجمارك وأجهزته بغية إحكام المراقبة وتعزيز سبل المكافحة.

مخاطر الجريمة الجمركية

تعتبر الجريمة الجمركية من الجرائم القديمة(٢)، وعلى الرغم من المخاطر – الآتي تفصيلها – فالفقه الجزائي لم يفها

(١) Charles Lamb: Cité par Camille Scailteur – Le devoir fiscal – 1950 – éd. Desclée De Brower - Bruges – Belgique - P: 7

(٢) Gaston Lerouge: Théorie de la fraude en droit fiscal – 1944- Librairie générale de Droit et de Jurisprudence - Paris – P: 34 et suiv.

حقها من الدرس والتدقيق، ولا مرّت شرائعها بالأطوار التي مرّت بها الجرائم عامة على الرغم من اتصالها المباشر بحياة الدولة المالية والاقتصادية وما لها من تأثير في مرافق الحياة كافة[٣].

فالجريمة الجمركية:

- تؤدي إلى حرمان الدولة جزءاً من مواردها،
- تحرم الاقتصاد الوطني من أكثر الأدوات فاعلية في حمايته وتشجيعه،
- تحجب عن الخزينة العامة مبالغ طائلة،
- تُعرقِل الإسهام في تقويم ميزان المدفوعات والمساهمة في تحقيق خطة التنمية؛
- تفضي الى سرقة المال العام،
- تتسبب في ركود الاقتصاد الوطني،
- تعزّز انتشار الفساد الإداري، والاقتصادي، والمالي، والسياسي والاجتماعي،
- وتساهم في تفشّي موجة الإجرام المحلي منه والعابر للحدود Cross-Border Crimes، لاسيما تهريب التبغ والمخدرات والأسلحة، وتهريب المهاجرين، وتهريب المواد والمبيدات الفاسدة، والألبسة والأحذية المقلّدة، والسيارات المخالفة لنظام الاستيراد، وتهريب ألآت تصنيع الحبوب المنشطة السامّة، وسائر السلع والمواد الخطرة، الممنوعة أو المحتكرة، ناهيك بعمليات التصدير الوهمية (للتهرب من ضريبة القيمة المضافة TVA) عبر إبراز البيانات الوهمية أو المضلّلة بهدف التهرّب الضريبي أو التهرّب الاقتصادي، إضافة إلى المعابر والحدود والمرافئ السرية وغير الشرعية.

الفقرة الأولى: أركان الجريمة الجمركية

يقيّم قانون العقوبات اللبناني الجريمة وفق عناصر ثلاثة: العنصر القانوني، والعنصر المادي والعنصر المعنوي. ولا تقوم الجريمة إلا بتوافرها، وتختلف هذه العناصر من جريمة إلى أخرى بحسب نوعها وطبيعتها، مما يلزم تبيانها في الجريمة الجمركية.

١- الركن القانوني: لا يعرف القانون اللبناني سوى المخالفات الجمركية

عمد المشرّع اللبناني[٤] إلى سنّ قانون الجمارك كأداة قانونية اقتصادية وذات أحكام جزائية تحلّه مركزاً فريداً في نطاق قانون الجزاء الخاص، وترمي من خلال تطبيقه إلى حماية المنتجات الوطنية وتشديد العقوبة في الجرائم الجمركية. لكن هذا القانون لا يعرف سوى المخالفة الجمركية، خلافاً لما هي الحال في التشريع الجمركي الفرنسي[٥] الذي يفرق بين المخالفات الجمركية Les contraventions douanières (المواد ٤١٠ إلى ٤١٣) والجنح الجمركية Les délits douaniers (المواد ٤١٤ إلى ٤١٦).

٢- الركن المادي l'élément matériel

يتمثّل الركن المادي في الجريمة الجمركية في مخالفة النظام الجمركي القانوني أو الامتناع عن التزامه[٦] من خلال أفعال متعدّدة:

أ- التهرّب غير الضريبي (أو التهريب الاقتصادي): تقوم الجريمة الجمركية في هذه الصورة على الإضرار بمصلحة أساسية للدولة غير مصلحتها الضريبية، فهي ترد بذلك على مخالفة القوانين والتعليمات لمنع بعض السلع التي لا يجوز استيرادها أو تصديرها بقصد خرق الحظر المفروض في شأنها[٧]. يحدث أن يكون الجاني قد أدخل البضاعة أو أخرجها بطريقة مشروعة (المرفأ أو المطار ومع ذلك فهي غير مشروعة لأنها تتم عبر تزوير المانيفست) أو غير المشروعة (الحدود غير المراقبة). أما مصير البضاعة في حال ضبطت، فمنوط بالوزارة المختصّة التي وضعت قيداً عليها.

> يقضي المبدأ بأن هذه الجرائم، تدخل في صلب الجريمة الاقتصادية، وتخضع للأحكام العامة المنصوص عنها في قانون العقوبات

إن أكثر المواد شيوعاً في عالم التهريب هي تلك الممنوعة أو

(٣) جورج قذيفه: القضايا الجمركية - جزء أول - المبادئ الأساسية للشريعة الجمركية الجزائية -١٩٧١ - الشركة الصناعية للطباعة والتغليف - بيروت - ص: ٤٨

(٤) قانون الجمارك الجديد – مرسوم رقم ٤٤٦١ – تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٥ – الجريدة الرسمية – العدد ٦٠ – ٢٠٠٠/١٢/٢٢ – ص: ٥١٦٩

(٥) Code de douanes français - http://codes-et-lois.fr/codes/code-des-douanes/code-des-douanes.html

(٦) Patrick Ravillard: La répression des infractions douanières dans le cadre du grand marché intérieur – 1999 – GLN Joly éditions – Paris - P: 19

(٧) صخر الجنيدي: جريمة التهريب الجمركي في ضوء الفقه والقضاء – مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي: http://minshawi.com/other/jenedi.htm

المحتكرة لأسباب عدّة:

- لأسباب دولية وبناءً على اتفاقية دولية،
- لأسباب نقدية لحماية توازن الميزان التجاري النقدي الوطني لا سيما المصادرة غير المنظمة للرساميل[٨]،
- لأسباب سياسية أو عسكرية لحماية أمن الدولة كالأسلحة والمفرقعات والأدوات المتفجّرة،
- لأسباب صحية ككل أنواع المخدّرات والتبغ والخمور والسلع الفاسدة والسموم،
- لاسباب مخلّة بالآداب لاعتبارات ومعايير خلقية وتربوية، كالمطبوعات والصور والأفلام...
- لأسباب تتعلق بالثقة وسمعة البلاد المالية وحماية للأسعاركالعملات المزوّرة والتقليدية والبضائع المزيفة، لحماية الثقة العامة وأيضاً، الذهب والمصوغات

وفي أغلب الحالات، فإن مبرر ارتكاب هذه الاعمال هو السعي الى الربح الذي يجنى من هذه المواد والذي يعوّض من مخاطر تهريبها[٩].

ب- التهرّب الضريبي كلياً أو جزئياً[١٠]، أو الاحتيال الضريبي من خلال عدم دفع الضرائب المفروضة أو الامتناع عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لدفعها عبر تقديم معلومات أو مستندات أو شهادات خاطئة أو مزوّرة في الإقرار الضريبي، كتزوير المانيفست وهو شهادة تعريف بماهية البضاعة، نوعها، وزنها، مواصفاتها، قيمتها، مصدرها، جنسها وحجمها... (المواد ٤٢١ وما يليها) أو

> **تكمن الأهمية البالغة للنظام الجمركي باعتباره أداة تستعين بها الدول لتحقيق أهداف مالية، واقتصادية، وسياسية واجتماعية وأمنية**

عدم تسليم هذا الإقرار[١١].

أما اليوم فيتمّ التهرّب الضريبي، بالإضافة إلى هذه الوسائل، عن طريق الاحتيال الالكتروني، باستعمال البرامج التقنية لإخفاء الأرقام الصحيحة بهدف التهرّب من دفع الضرائب[١٢].

وقد تتخذ "المخالفة الجمركية" أو "الجرم الجمركي"، شكل تهريب جماعي، عبر مؤسسات للتهريب تقوم بها الجماعات المنظمة، المافيات، العصابات والهيئات المعنوية المحلية والمتعددة الجنسية[١٣]، وغالبا ما تتمحور حول المخالفة كميات كبيرة من البضائع متعدّدة النوع والكمية[١٤]، تثبت قرينة التهريب بقصد الاتجار. كما أن هناك تهريباً فردياً أقلّ خطورة يقوم به شخص منفرد أكان بحاراً، أو مسافراً أو تاجراً...

٣- الركن المعنوي l'élément moral

لا يخضع الركن المعنوي في المخالفة الجمركية (كغيرها من الجرائم الاقتصادية) للأحكام العامة المقررة في قانون العقوبات عينها، إنما يتميّز بضآلة مكانته وفق ما يلي:

- يحدّ المشرّع من حق دفاع المتهم، حيث تفرض طبيعة هذه الجرائم انعكاس مبدأ براءة المتهم حتى إثبات الإدانة، ليصبح المتهم مذنباً الى حين إثبات البراءة وبيّنة عدم الإدانة ، تنصّ "المادة ٤١٦ فقرة ١" (ق.ج.ل.) على ما يلي: "تترتب المسؤولية المدنية في معرض تطبيق هذا القانون بتوافر العناصر المادية للمخالفة ولا يجوز الدفع بحسن

(٨) Mireille Delmas-Marty: Le marché des changes - in: Droit pénal des affaires – Partie spéciale: Infractions – Tome 2 – 3 e éditions - 1990 - Presses Universitaires de France – P: 161

(٩) Cass. Crim.: 30 nov. 1989 – B.C. – 1989 – P: 97 – No.33; 14 janv. 1991 – B.C. – 1991 - P: 60 – No. 22; 14 juin 1993 –B.C.- 1993 – P: 519 – No.207; 5 fév. 1998 – B.C. – 1998 – P: 121 – No 48; 2 avr. 1998 – B.C. – 1998 – P: 346 – No.128 ; 14 mai 1998 – B.C. – 1998 – P: 451 – No.164; 21 mars 2001 – B.C. – 2001 – P: 254 – No.77; 24 oct. 2001 – B.C. – 2001 – P: 695 – No.219; 6 avr. 2005 – B.C. – 2005 – P: 413 – No.119

(١٠) "...Soit une absence de déclaration, soit comme une fausse déclaration..." Geneviève Giudicelli-Dellage: Droit pénal des affaires – 5e éd. – 2002 - D. – Paris – P: 157; Cass. Crim.: 25 fév. 2005 – B.C. – 2005 - P: 250 – No.71; 9 mars 2005 – B.C. – 2005 – P: 300 – No.84;

(١١) Jean-Jacques Neuer: Fraude fiscale internationale et répression – 1e éd. – 1986 – P.U.F – Paris - P: 23; Cass. Crim: 19 fév. 2003 – B.C. – 2003 – No.42

(١٢) Ulrich Sieber: Fraude fiscale et infractions douanière - in: La délinquance informatique – 1990 – Story-Scientia - Bruxelles – P: 131 et suiv.

(١٣) Neuer: Op. cit. – P: 101 et 105

(١٤) Henri Donnedieu de Vabres: La justice pénale d'aujourd'hui – 2e éd. – 1941 – Armand Colin – Paris - P: 1

النية"[١٥]؛ أيضاً وفي المنحى ذاته ينصّ قانون الجمارك الفرنسي على ما يلي:

"Il est expressément interdit au juge d'exercer les contrevenants sur l'intention" (C.D.F art. 369 al. 2)

- كما يمنع المشّرع القاضي من استعمال سلطته التقديرية ووسائل الرأفة المنصوص عليها في قانون العقوبات، كوقف التنفيذ ومراعاة الظروف المخفّفة، وإنزال العقوبات بالمخالفين لمجرد إثبات الأعمال أو لمجرد المباشرة بها بهدف ردع المهربين والحفاظ على المصلحة العامة وحقوق الخزينة العامة بالإضافة إلى تشديد الغرامات على المخالفات.

هذا طابع استثنائي ترتديه القوانين الجمركية، ذلك أن الجرم الاقتصادي جرم خاص إن بأركانه، وإن في جزائه[١٦]. كما أن وسائل الإثبات العادية ذات أثر محدود في القضايا الجمركية، فلا يعتدّ بأي طريقة لإثبات البراءة إلاّ إثبات حصول تزوير محضر الضبط المنظّم (يراجع المواد ٣٧٩ وما يليها من قانون الجمارك).

أما بالنسبة لقاعدة الجهل بالقانون (م. ٢٢٣ قانون العقوبات)، فلا تعتبر عذراً مع تلطيف معيّن في التطبيق[١٧]، أي أنّ الجريمة الجمركية جريمة مادية لا يتوقف وجودها على الغاية التي يتوخاها الفاعل[١٨]، وليس من شأن الخطأ المادي، أو الخطأ القانوني ولا الجهل ولا حسن النية أن ينفي عن المخالفة صفتها الإجرامية، فمن قدّم تصريحاً كاذباً عن خطأ أو عن جهل يعاقب كالشخص الذي قدّمه عن قصد نية التضليل[١٩]. أما ناقل البضاعة المهرّبة، أو محرزها فلا يلاحق في حال جهله مصدرها. كما قضى الاجتهاد الفرنسي بمصادرة أي شيء كان القصد منه تغطية عملية الغش[٢٠].

> لا يخضع الركن المعنوي في المخالفة الجمركية (كغيرها من الجرائم الاقتصادية) للأحكام العامة المقررة في قانون العقوبات عينها، إنما يتميّز بضآلة مكانته

٤- إجراء المصالحة مع المخالفين: إدارة الجمارك الخصم والحكم

حيال هذه النصوص القديمة القاسية التي تُقيّد القضاء فلا يسعه معاقبة المجرم بعدل، وتقيّد المتهم فلا يتسنّى له الدفاع عن النفس، لم يجد المشرّع اللبناني بدّاً من وسيلة تمكّن من تكييف العقوبة وفقاً لظروف المخالف وأهمية المخالفة، فكان أن منح إدارة الجمارك (إما المجلس الأعلى للجمارك، أو مدير الجمارك العام أو رؤساء الأقاليم، م. ٣٨٧) سلطة مطلقة في تسوية المخالفات من طريق إجراء مصالحة مع المخالفين قبل الملاحقة القضائية وخلالها وبعد صدور قرار المحكمة المختصة (م. ٣٨٥ من القانون الجديد)، بهدف حسم نزاع قائم أو محتمل وتحاشي طرح الخصومة أمام القضاء وتوفير إجراءات التقاضي الطويلة ونفقاتها أو العزوف عن التقاضي خشية خسارة الدعوى أو تفادياً للتشهير والعلانية، إنما بدون

(١٥) Cass. Crim.: 5 oct. 2005 – B.C. – 2005 – P: 887 – No.252

(١٦) Colette Touboul: Le particularisme de la responsabilité pénale en matière douanière – in: Etudes de droit pénal douanier – Institut des sciences pénales et de criminologie de l'université d'Aix-Marseille - Tome I – 1e éd. – 1968 – P.U.F – France - P: 104

(١٧) "Ni l'erreur de fait, ni l'erreur de droit ou l'ignorance ne peut enlever à l'infraction son caractère délictueux ..." – Cass.Crim.: 14 fév. 1962 – B.C. - 1962 – P: 193 – No.93 "... Certaines délits correctionnels, en matière de douanes, punissables malgré la bonne foi de leur auteur – Gaston Stéphani, Georges Levasseur, Bernard Bouloc: Droit pénal général – 18e éd. – 2003 – Dalloz – Paris – P: 231; Philippe de Gardia: L'élément intentionnel dans les infractions douanières – Revue de science criminelle et de droit pénal comparé (Rev. sc. crim.) - Doctrine – 1990 - P: 487; Cass.Crim.: 26 mars 1989 – Dalloz - 1989 – P: 515

(١٨) Mireille Delmas-Marty: La fraude fiscale - in: Droit pénal des affaires – Tome II – op.cit. – P: 134

(١٩) قرار لمحكمة الاستئناف اللبنانية في بيروت، اعتبرت فيه: « إذا كان العلم بالأمر أو سوء النية عنصراً من عناصر الجريمة الجزائية، فإن المخالفة الجمركية تتكوّن بمجرد الإتيان بوقائع مادية دون الالتفات إلى الجهل وحسن النية عملا بنص المادة ٣٤٢ من قانون الجمارك» – استئناف بيروت المدنية (غ.٤): ق.٤١٨ – ١٦/٣/١٩٦٨– إدارة الجمارك/ميشال متى – العدل –عدد٢– ١٩٦٩– ص٢٦٥، استئناف بيروت: ق.٣٩٧ – ٢٥ /١١/١٩٤٨ – ن.ق. – ١٩٤٩ – ص:٢٤٢، ايضا، ت. م.: ق.٤٠– ٣ /٣ /١٩٧١ – شركة طيران الشرق الأوسط/إدارة الجمارك – ن.ق. – ١٩٧١ – ص: ١٤٥

L'intention délictueuse n'est pas un élément constitutif des infractions douanières..." – Cass. Crim.: 4 oct. 1972 – D. – 1973 – P: 278

كما نص التشريع القديم في المادة ٣٢٤ منه على ما يلي : "ليس للمحاكم في تطبيق العقوبات المنصوص عليها في هذا القرار وفي النصوص الجمركية أن تأخذ في الاعتبار، النية بل الوقائع المادية فقط..." ونصت المادة ٣٤٣ منه : "... يمكن تحصيل الرسوم والجزاءات النقدية من ورثة المخالفين ومن أسيادهم ومكلفيهم وأرباب أعمالهم وموكليهم وذويهم وأوصيائهم إذا كانوا قاصرين أو محجورا عليهم".

(٢٠) Cass. Crim.: 7 juil. 2005 – B.C. – 2005 – P: 713 – No.205

إسقاط شيء من الرسوم المتوجّبة لخزينة الدولة بالمصالحة، أو بإجراء المصالحة بعد انبرام القرار القضائي (م.٣٨٥ – فقرة ٣ من القانون الجديد)، أو إجراء مصالحة على جرائم أخرى مرتبطة بها وإن حقّق بها موظفو الجمارك (كجرائم تهريب المخدرات والأسلحة) ولا أثر للمصالحة في دعوى الحق العام التي تحرّكها النيابات العامة.

هنا لا بدّ من الإشارة إلى أنّ هذا الحق بإجراء المصالحة، لم يُمنَح إلى سلطة قضائية بل إلى الإدارة نفسها، مما يُخالف مبدأ فصل السلطات. وهكذا تصبح إدارة الجمارك الخصم والحكم في آنٍ واحد، ومع أنها خصم شريف، إلاّ أنّ في الأمر خطورة، إذ يعود إليها وحدها من غير رقابة قضائية إنهاء القضايا صلحاً أو التجاوز عنها[٢١]، أو الإدعاء بها.

لا بدّ من الإشارة إلى أنّ هذا الحق بإجراء المصالحة، لم يُمنَح إلى سلطة قضائية بل إلى الإدارة نفسها، مما يُخالف مبدأ فصل السلطات

إلاّ أنّه، وبهذه المصالحة وبهذا التخفيف من الأخذ بحتميّة ارتكاب الفعل ماديّاً، عاد المشرّع اللبناني ليتّبع سياسته الطبيعية، وهي أولوية الركن المعنوي في التجريم. الأمر الذي يُستنتج منه أن المشرّع لم يأخذ بنظرية المسؤولية الجزائية من دون خطأ في المخالفات، أو في الجرائم اللاحقة بالأنظمة الخاصة بالنشاط الاقتصادي وما ينتج منها من خروج عن هذه الأنظمة ومخالفة لأحكامها.

في السياق ذاته، تعفي المادة "٤١٦" من قانون الجمارك اللبناني المتهم من المسؤولية إذا أثبت وقوعه ضحية قوة قاهرة أو حادث مفاجئ (عذر محل)، ويُبرّئ عند إثبات عدم إقدامه على ارتكاب أي فعل من الأفعال التي شكّلت المخالفة، وتسبّبت في وقوعها، أو أدّت إلى ارتكابها.

٥- الدعوى الجمركية دعوى مختلطة

تعتبر الدعوى الجمركية في لبنان دعوى مختلطة Action mixte، تجتمع فيها دعوى الحق الشخصي ودعوى الحق العام معاً، وتقترن بعقوبات مالية، كالمصادرة والغرامة فقط، إذ لا يعرف التشريع الجمركي اللبناني عقوبات جسدية للمخالفات الجمركية[٢٢]. لم تعرف عقوبة السجن كعقوبة جمركية، إلا في فترة وجيزة، أيام الحرب العالمية الثانية[٢٣]. أما السجن المنصوص عليه في قانون الجمارك (المادة ٤٠٩ لغاية ٤١٣) فما هو سوى تدبير إكراهي من وسائل التنفيذ لحمل المحكوم عليه لتأدية المبالغ المحكوم بها إلى خزانة الدولة.

كما تسري على هذه الجرائم قاعدة الإسناد الذي يفرّق بين فاعل الجريمة والمسؤول عن ارتكابها (المقصود المسؤولية عن فعل الغير ومسؤولية الهيئة المعنوية). فهي أيضاً ترتّب مسؤولية تضامنية بين الشركاء وتطال حتى الورثة في حدود أنصبتهم الإرثية (م.٤١٧ وم.٤١٨ من القانون الجمارك اللبناني الجديد).

الفقرة الثانية: الملاحقة والمحاكمة في الجرائم الجمركية

بادئ ذي بدء، لا بد من التذكير بأن إدارة الجمارك تدّعي ويُدّعى عليها أمام سائر المحاكم ودوائر التنفيذ، بشخص المدير العام أو من يُمثله (المادة ٣٩٣). الأصل، أن تَسير الأصول والإجراءات في حدود القواعد العامة، وهو ما تسيّر في بعضه الجرائم الاقتصادية، وتخرج في البعض الآخر عن حدوده. ومن ذلك الذي تخرج فيه: «أن الذين يقومون بضبط الجرائم الجمركية هم موظفون فنيّون، تسبغ عليهم صفة الضابطة العدلية، وأن صفة النيابة العامة وسلطتها في تحريك دعوى الإدعاء العام تتقيّد أحياناً بالنسبة الى بعض الجرائم الاقتصادية بوجوب الحصول على إذن أو طلب من جهة الاختصاص وفق ما سيأتي شرحه:

١- اختصاص النائب العام المالي في ملاحقة الجرائم الجمركية مقيّد بإذن خطي من مدير عام الجمارك

مواكبةً للتطورات الحديثة، أنشأ قانون القضاء العدّلي اللبناني، نيابةً عامة مالية ضمن النيابة العامة التمييزية (رقم ١٩٨٣/١٥٠ – م.٣١)، وحُدّدت صلاحياتها بموجب المرسوم ١٩٩١/١٣٧، الذي بيّن مهام الملاحقة للنيابة العامة المالية

(٢١) قذيفه: جزء أول – مرجع سابق – ص: ٦٦

(٢٢) Jeandidier: Wilfrid Jeandidier: Droit pénal des affaires – 5e éd. – 2003 – Dalloz – Paris - – P: 287 – جورج قذيفه: القضايا الجمركية الجزائية – جزء ثانٍ – أصول المحاكمات – ١٩٧٣ – الشركة الصناعية للطباعة والتغليف – بيروت – ص: ٤٤٠

(٢٣) قذيفه: جزء أول – مرجع سابق – ص: ٣٤٠

في الجرائم المالية التالية: النظر في المخالفات المتعلقة بالقوانين الضريبية والاميرية والبلدية والرسوم الجمركية.

وتشمل هذه الصلاحيات جميع الأراضي اللبنانية (م.٢١ أصول المحاكمات الجزائية) وله الحق بالاستعانة باختصاصيين في الشؤون المصرفية، الضريبية والمالية (م.٢٢).

تعتبر الدعوى الجمركية في لبنان دعوى مختلطة، تجتمع فيها دعوى الحق الشخصي ودعوى الحق العام معاً، وتقترن بعقوبات مالية، كالمصادرة والغرامة فقط

إلا أنّ ما يثير التساؤل، هو أن هذا القانون قيّد صلاحيات النائب العام المالي بعدم إجراء الملاحقة الجزائية في المخالفات المتعلقة بالرسوم الجمركية إلا بناءً على طلب خطي من مدير عام الجمارك،... أضف إلى ذلك أن النيابة العامة المالية، ليست نيابة عامة اقتصادية، لذلك تبقى جرائم الغش، وتقليد العلامات التجارية والاحتكار والغلاء والمزاحمة غير المشروعة الاحتيالية، ورغم طابعها الاقتصادي وزعزعتها للثقة العامة من صلاحية النيابة العامة الاستئنافية.

٢- الضابطة الجمركية

تعهد مهام التحقيق الأولي في الجرائم الجمركية، وبشكل أولي، إلى الضابطة الجمركية أو ما يُعرف بالسلك العسكري. ويعرّفها القانون بأنها القوة العامة المسلحة، وهي تخضع بهذه الصفة الى سلطة وزير المالية. ويتمتع أفرادها بحماية القانون، ويُحظّر على أيّ كان اهانتهم، أو تهديدهم، أو إساءة معاملتهم، أو معارضتهم اثناء قيامهم بوظيفتهم، وذلك تحت طائلة تعرّض مرتكبي هذه الأعمال وشركائهم للعقوبات المنصوص عنها.

كما يترتّب على السلطات المدنيّة والعسكرية أن تمدّ يد المساعدة لموظفي الجمارك لدى أول طلب منهم من أجل ممارسة وظيفتهم، ويتوجب على إدارة الجمارك أن تقدم مؤازرتها للإدارات والمصالح العامة ضمن الشروط المحدّدة في القوانين والأنظمة المرعية الإجراء (م. ٣٤ ق.ج.)

مهام الضابطة الجمركية:

- مراقبة الحدود البرية، والبحرية والجوية وسائر الأماكن الخاضعة للرقابة الجمركية، وذلك بقصد تنفيذ القوانين والأنظمة الجمركية، ومختلف الأحكام التي تتناول إدخال البضائع، وتصديرها وإحرازها،
- التحرّي عن التهريب والتحقق منه، طبقاً لقانون الجمارك والأنظمة الأخرى المرعية الإجراء، وإقامة الحواجز والتحرّي عن الأشخاص،
- مؤازرة القوى العامة المسلحة كافة وسائر الإدارات الرسمية وفقاً للأصول القانونية.

حق استخدام القوة وحمل السلاح:

يُرخَّص لمديري ومفتشي الجمارك وموظفي دائرة البحث عن التهريب التابعين لادارة الجمارك كما للضباط والرقباء والخفراء، الذين هم من أفراد القوى العامة، بحمل الأسلحة النظامية للقيام بأعباء الوظيفة (المادة ٣٥٠). ولا يُمكن لرجال الضابطة الجمركية استعمال سلاحهم إلا في الحالات التالية (م.٣٥١ ق.ج.):

١. في حالة الدفاع المشروع المنصوص عنه في المادة ٥٦٣ من قانون العقوبات.

٢. عندما لا يسعهم بأي وسيلة كانت منع تجريدهم من السلاح أو الدفاع عن المكان الذي يستقرون فيه، أو عن المراكز والأشخاص الموجودين في عهدتهم، أو عندما تبلغ مقاومتهم حداً لا يمكنهم التغلب عليه إلا بقوة السلاح.

٣. عندما لا يسعهم بغير استعمال السلاح توقيف الآليات والمراكب ووسائل النقل الأخرى التي لا ينصاع سائقوها للإنذارات المنصوص عنها في الفقرة (٤) من هذه المادة وللإشارات التي ينبغي أن ترافقها.

٤. ويمكن لرجال الضابطة الجمركية أيضاً استعمال أدوات أو عوائق أخرى لأجل توقيف وسائل النقل التي يرفض سائقوها الرضوخ للإنذار.

٥. عندما ينذرون الأشخاص الذين يحاولون الفرار أو الإفلات منهم بأن يقفوا أو يكرّرون على مسامعهم الإنذار بصوت عالٍ أكثر من مرة "جمرك قف" ويرفض هؤلاء الانصياع للإنذار، ولا يمكن إذ ذاك إرغامهم على الوقوف إلا باستعمال السلاح. من الواجب في هذه الحالة أن يكون قد سبق القرار أو رافقه أدلّة عامة أو خاصة تثبت أو ترجّح اشتراك هؤلاء شبه الأكيد بجرم أو بمحاولة

قيامهم بعملية تهريب. إنما لا يجدر التناسي أن الجمارك تلاحق السلع غير الشرعية وليس الأشخاص، لذلك يجب أن يتوجّه استخدام السلاح إلى البضائع أو الآليات التي تنقلها وليس إلى الأشخاص.

٣- المحكمة الناظرة في القضايا الجمركية

تعيّن إحدى غرف محكمة الدرجة الأولى في بيروت للنظر في جميع القضايا الجمركية المرتكبة على امتداد الأراضي اللبنانية.

تنصّ المادة ٣٩١ من قانون الجمارك على أنه مع الاحتفاظ بصلاحية المحاكم الجزائية المختصة وفقاً لأحكام القوانين النافذة، يحال محضر الضبط المنظم، إذا لم يُفَضّ الخلاف بطريقة المصالحة، إلى إحدى غرف محكمة الدرجة الأولى في بيروت (المادة ٣٩٢ ق.ج.) التي تنظر في القضايا التالية:

أ. المخالفات المنصوص عليها في قانون الجمارك والنصوص الأخرى المتعلقة بالجمارك.

ب. كل خلاف أو كل نزاع أو دعوى أياً كانت، عندما يكون الجمرك مدعياً أو مدعى عليه فيما يتعلق بالرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى المنوط تحصيلها بإدارة الجمارك وتنفيذ التعهدات المعقودة أو المتصلة بهذا الخصوص.

ت. الاعتراضات على مذكرات الإكراه.

ث. دعاوى الإبطال للقرارات التحكيمية المنصوص عليها في المادة ١٦١ من هذا القانون.

ج. متابعة التوقيف أو الاحتجاز الجاري في إطار التحقيق الأولي.

مناقضة مبدأ اللاحصرية الإدارية، مخالفة مبدأ المساواة وقاعدة الاختصاص العام

نشير إلى أن هذه المحكمة تُعيّن بقرار من وزير العدل، بعد استشارة مجلس القضاء الأعلى، وبناءً على اقتراح الرئيس الأول لمحكمة استئناف بيروت، للنظر في جميع القضايا الجمركية المحققة على امتداد الأراضي اللبنانية . بمعنى آخر، إن المحكمة الصالحة للنظر في جميع القضايا الجمركية الواقعة على الأراضي اللبنانية محصورة فقط بغرفة واحدة من غرف محكمة الدرجة الأولى في بيروت، مما يناقض مبدأ اللاحصرية الإدارية وقاعدة الاختصاص العام التي تمنح الصلاحية المكانية لهذه المحكمة أو تلك بالنظر إلى مكان وقوع الفعل الجرمي أو المخالفة الجمركية. مما يرهق المُتاقضين أحياناً بإلزامهم إلى الانتقال من مناطق نائية إلى بيروت وتكبيدهم مصاريف تنقل وإقامة، ما يدفعهم أحياناً إلى التنازل عن حقهم تجنّباً للمسافات. الأمر الذي يخالف مبدأ مساواة المواطنين المنصوص عنه في الدستور والقوانين وسائر الاتفاقيات الدولية.

أضف إلى ذلك أن ما يؤخذ على هذه المحكمة أنها لا تصدر أحكاماً إلا بنسبة ضئيلة جداً (حوالي ٧٪) من مجمل القضايا التي تحال إليها، مما يضرّ حتماً بمصلحة الخزينة العامة، وبأصحاب العلاقة والجمارك بشكل عام. الأمر الذي يقتضي إنشاء محكمة خاصة للتفرغّ في النظر بالقضايا الجمركية، مما يحقق العدالة الجنائية والاجتماعية ويساهم في تنمية الخزينة العامة.

> "إن المحكمة الصالحة للنظر في جميع القضايا الجمركية الواقعة على الأراضي اللبنانية محصورة فقط بغرفة واحدة من غرف محكمة الدرجة الأولى في بيروت، مما يناقض مبدأ اللاحصرية الإدارية وقاعدة الاختصاص العام"

مخالفة مبدأ فصل السلطات ومبدأ استقلال القضاء

من ناحية أخرى، ينصّ قانون الجمارك على أنه يجوز لوزير العدل، بقرار يتخذه بعد استشارة مجلس القضاء الأعلى، أن يرخص لغرفة محكمة الدرجة الأولى المختصّة للنظر في القضايا الجمركية، أن تعقد جلساتها خارج مركزها في مقرّ يخصّص لها في إدارة الجمارك. هذا أيضاً مخالف لمبدأ فصل السلطات ومبدأ استقلال القضاء لأن إدارة الجمارك هي طرف في النزاع، فلا يجوز انعقاد جلسة في مقرّ أحد الخصوم.

المحكمة الناظرة في القضايا الجمركية تتبع أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية مع مراعاة الأحكام الخاصة المنصوص عليها في قانون الجمارك. فعلى سبيل المثال، يتمّ تعيين جلسة المحاكمة الأولى في الدعاوى الجمركية دون التقيد بمهل تبادل اللوائح.

يمكن للمحكمة أن تعطي استنابة قضائية لكل هيئة تحقيق أو هيئة حاكمة ولكل إدارة عامة. (المادة ٣٩٤). لكن لا يجوز للمحكمة أن تصدر استنابة قضائية تفوّض بموجبها إدارة عامة أو هيئة

تحقيق القيام مكانها بأعمال قضائية أو حتى تحقيقية يعود حق تنفيذها للقاضي المختص فقط (كالإستجواب، او الاستماع...)، لأن في ذلك اعتداء على مبدأ فصل السلطات. فلا يجوز لهيئة إدارية الحلول مكان هيئة قضائية لأي سبب كان.

مدة التوقيف (المادة ٣٩٥)

- كل شخص يوقف (طبقاً لمواد هذا القانون) يحال بمهلة أقصاها ثلاثة أيام إلى المحكمة المختصّة التي تبت بأمر متابعة حالة التوقيف.
- للمحكمة أن تقرر توقيف المحال إليها أو تركه أو إخلاء سبيله لقاء سند إقامة أو لقاء كفالة لا تتجاوز ما قد يحكم به.
- إن مدة التوقيف لا يجوز أن تتعدى خمسة عشر يوماً.

كما يمكن لإدارة الجمارك أن تطلب من النيابة العامة منع المخالفين والمسؤولين عن التهريب من مغادرة الأراضي اللبنانية في حالة عدم كفاية الأشياء المحجوزة لتغطية الرسوم والضرائب والغرامات.

٤- عقوبة الجريمة الجمركية: لا عقوبات مانعة للحرية فقط غرامة مالية

إذا كانت العقوبات السالبة للحرية هي أبرز عقوبات القانون العام، فإن العقوبات المالية هي أهم عقوبات الجرائم الجمركية (كغيرها من الجرائم الاقتصادية)، ذلك لأن غالبية حالات التهريب ترتكب رغبة في تحقيق مكاسب مالية غير مشروعة.

كما أن الغرامة الجمركية ذات طبيعة مختلطة، إذ تجمع بين صفتَي العقوبة الجزائية بالنسبة لمرتكب المخالفة الجمركية لردعه وردع غيره، والتعويض المُتمثّل في الخطأ والضرر المتوجب للخزانة العامة عمّا لحق بها من ضرر.

إلا أنه من الأهمية بمكان تحديد طابع العقوبة الجمركية كغرامة جزائية أو كتعويض مدني، نظراً إلى النتائج المغايرة المترتبة على الصفة الجزائية أو الصفة المدنية للعقوبة. كما لا تزال الجرائم الجمركية تعتبر مخالفات مدنية يعاقب عليها بالتعويض، ولا تترك أي اثر في السجل العدلي للمهرّب. وهذا أحد الأسباب الذي ربما لم يردع المهربين عن ارتكاب الجرائم الجمركية كلما سنحت لهم الفرصة.

> **لا تزال الجرائم الجمركية تعتبر مخالفات مدنية يعاقب عليها بالتعويض، ولا تترك أي اثر في السجل العدلي للمهرّب**

أضف إلى ما سبق أنّ الأحكام التي تصدرها المحكمة، لا يجوز استئنافها من المحكوم عليه بالرسوم والغرامات إلا إذا أودع الخزينة تأميناً نقدياً يضمن كامل الرسوم المقرر تحصيلها مضافاً اليها، في حالة تطبيق العقوبات، مبلغ يعادل ٢٥٪ من قيمة العقوبات المفروضة في القرار المستأنف، وعلى أن لا يتجاوز مجموع التأمين على العقوبات مبلغ عشرة ملايين ليرة لبنانية (م. ٤٠١).

٥- طرق الطعن بالقرارات الصادرة عن المحكمة المختصة بالقضايا الجمركية

تُستأنف أحكام المحكمة الناظرة في القضايا الجمركية أمام إحدى غرف محكمة الاستئناف المختصة في بيروت، وذلك خلال الثلاثين يوماً التي تلي تبليغ الحكم وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية (م. ٤٠٢ ق.ج.).

مخالفة مبدأ حق التقاضي على درجتين

تكون القرارات الصادرة عن المحكمة نهائية وغير قابلة للاستئناف عندما لا يتجاوز مجموع العقوبات المفروضة (الجزاء النقدي ومصادرة البضائع ووسائل النقل والأشياء التي استعملت لإخفاء الغش) مبلغ خمسة ملايين ليرة. (المادة ٣٩٩). إلا أن ربط حق الاستئناف في القضايا الجمركية بالمبلغ المذكور أعلاه يناقض مبدأ حق التقاضي على درجتين المكرّس في كافة القوانين والدساتير والاتفاقيات الدولية، فعلى سبيل المقارنة يجيز قانون الجمارك الفرنسي استئناف كل الأحكام الصادرة في القضايا الجمركية.

٦- مرور الزمن على قيام الدعوى الجمركية وعلى تنفيذ العقوبات:

تنص المادة ٣٨٨ من قانون الجمارك على أن مهلة مرور الزمن على الدعاوى الجمركية وعلى العقوبات هي:

- ١٠ سنوات من أجل تحصيل رسوم تخلّص المكلف من تأديتها بواسطة مناورات احتيالية أو بيانات كاذبة أو غير كاملة. وتبتدئ هذه المهلة من تاريخ اكتشاف الغش،
- ١٠ سنوات من أجل تنفيذ أي حكم أو قرار يهمّ الإدارة، بما فيه تحصيل الرسوم التي تلاحق تأديتها بمذكرات إكراه صادرة عملاً بالمادة ١٧١،
- ٥ سنوات من أجل تحصيل رسوم لم تُؤدّ بسبب غلط

من الإدارة، وكذلك من أجل تحصيل الجزاءات النقدية والمصادرات.

انقطاع مرور الزمن

تنصّ الفقرة الثانية من المادة ٣٨٨ من قانون الجمارك على أنه، عدا الأسباب التي ينقطع بها مرور الزمن في الحقوق العادية، ينقطع مرور الزمن في القضايا الجمركية أما بالمطالبة بكتاب مضمون، وإما بفتح تحقيق بشأنها أمام المحكمة الناظرة في القضايا الجمركية، يبلّغ من صاحب العلاقة.

٧- التنسيق والتعاون المحلي والدولي

في الوقت الراهن، يتجلى التنسيق أيضاً في الداخل والخارج بين إدارة الجمارك والمديرية العامة لقوى الأمن الداخلي وفي حضور الاجتماعات في المكتب الإقليمي لتبادل المعلومات (RILO). كما تتبادل الجمارك اللبنانية المعلومات مع الاتحاد الدولي لمنتجي التسجيلات IFPI[٢٤]، وهو مكتب يعنى بجمع المعلومات وتوزيعها عن أشخاص يتعاطون تهريب بضائع متعلقة بحماية الحقوق الفكرية والأدبية والفنية؛ وغيره العديد من أوجه التعاون.

بدورها، تنصّ المادة ١٠٧ من قانون تنظيم قوى الأمن الداخلي[٢٥] على مهام قسم المباحث الجنائية الخاصة لتتبع وقمع الجرائم التالية: "...الجرائم المالية ومنها جرائم التزوير المالي، تزييف العملة، الإفلاسات الاحتيالية، الشركات الوهمية، المضاربات غير المشروعة، جرائم تقليد العلامات الفارقة للصناعة والتجارة وجرائم تبييض الاموال".

كما أن لقوى الأمن العام، القوى الداخلي، والضابطة الجمركية وجهاز أمن المطار، دور هام في مراقبة الحدود البرية والجوية والبحرية ومراقبة الأجانب على الأراضي اللبنانية لاسيما بموجب المرسوم رقم ١٩٨٢/٥١٣٧[٢٦]. ومواكبةً للتطور الاقتصادي والتكنولوجي المستجدّ ولتسهيل سير المعاملات والإجراءات الجمركية ولإبدال النظام الورقي بالنظام الإلكتروني، أدخلت إدارة الجمارك اللبنانية بعض الأنظمة الإلكترونية الحديثة[٢٧].

خاتمة

نستنتج مما تقدّم، أنهّ لا بدّ من انتقاء القواعد الجزائية العامة التي تسري على الجريمة الجمركية وتلتئم مع طبيعتها، ومن ثمّ تحديد القواعد العامة التي يتعيّن استبعاد تطبيقها، التنسيق الدائم والمستمر بين كل المؤسسات الأمنية، والاستعانة بالخبرات الدولية في مجال المكافحة، والمشاركة في المؤتمرات والندوات الدولية، وتدوين الجرائم الجمركية المرتكبة في السجل العدلي للمجرمين لحرمانهم حقوق المواطنية.

وهنا تبرز أهمية تفعيل الرقابة الجمركية Le contrôle douanier لأكثر من هدف ولتحقيق بضعة أهداف:

- حماية زراعة الدولة وصناعتها من المنافسة،
- عدم هدم نظام المدفوعات الجمركي،
- عدم ضياع الخزينة العامة،
- عدم انتشار الفوضى وتفشي الفساد وانحطاط الأخلاق وهجرة المواطنين،
- عدم انتهاك النظام العام والإخلال بأمن الدولة واستقرارها ونظامها الاقتصادي، المالي والاجتماعي... فالرقابة الجمركية دعامة الاقتصاد الوطني، بغضّ النظر عن السياسة الاقتصادية المتبعة.

كما يبرز في هذا السياق العديد من المقترحات الضرورية المرجو تحقيقها:

- تعزيز سيادة القانون اللبناني والحكم الرشيد، وتعديل التشريع الجمركي الداخلي ليكون مُتكاملا لسد بعض الفراغ التشريعي؛

(٢٤) International Federation of the Phonographic Industry (IFPI) - http://www.ifpi.org/
محمد عبد الله، عمر الشريف، بطرس سيدة: جرائم التهريب الجمركي في لبنان – أثر التنسيق بين المؤسسات الأمنية في الحدّ من عمليات التسلل عبر المنافذ البرية والبحرية والجوية – معهد قوى الأمن الداخلي – ٢٠٠٣/٢٠٠٤ – بيروت - ص: ٧٧

(٢٥) قانون رقم ١٩٩٠/١٧ – تنظيم قوى الأمن الداخلي - تاريخ ١٩٩٠/٩/٦ – مجموعة قوانين لبنان – صادر – جزء رقم ٦ – ص: ٦٠٤٩

(٢٦) المرسوم رقم ٥١٣٧ – انشاء جهاز خاص للدفاع عن مطار بيروت الدولي وحفظ الأمن فيه - ٢٢ نيسان ١٩٨٢ - مجموعة قوانين لبنان – صادر – جزء رقم ٦ – ص: ٦١٦٨

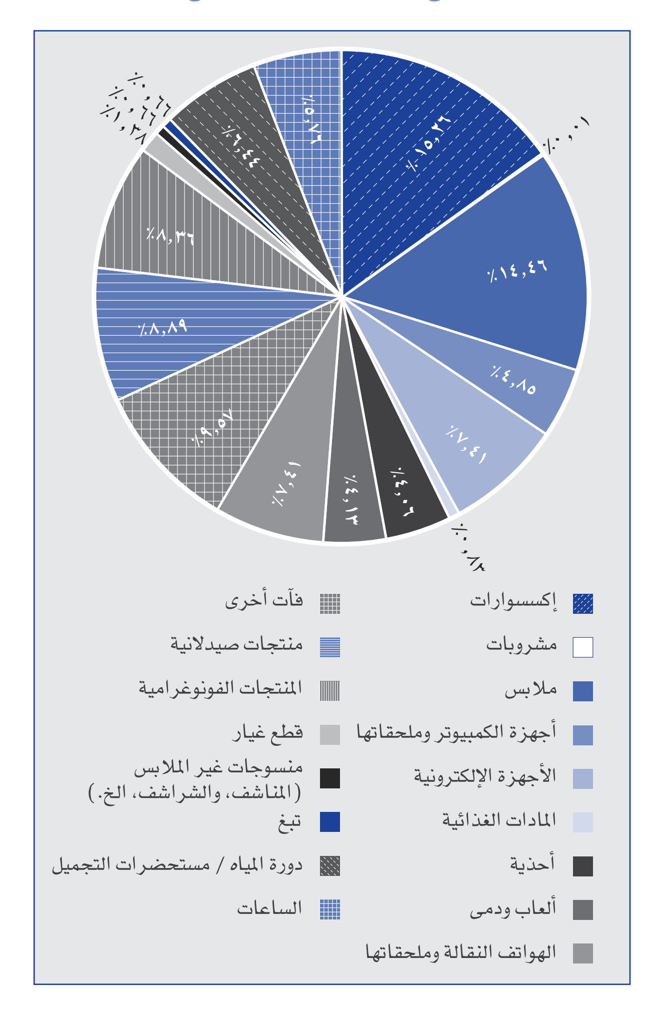
(٢٧) أهمها: نظام "لايت" LITE - Lebanon International Trade Exchange، نظام "نور" Najm Online Operations - Noor، نظام "نار"، نظام "مجال"، نظام "أبجد"، نظام "زاهد"، نظام "باحث"، نظام "داهم"، نظام "شعاع"، نظام "منار" (Manar) Manifest automation resources بهدف التدقيق، الرقابة، الأرشفة، لمكافحة التهريب والغش التجاري – تقرير مديرية الجمارك اللبنانية - لعام ٢٠٠٤ – ادارة الجمارك – بيروت.

- من الأهمية البالغة للتحقيق وللمحققين استحداث تدابير محلية وعالمية ملائمة للتحقيق، والاستعانة بخبرات الدول المتقدمة للبَدء بقيام المؤسسات الأمنية اللبنانية بالدور الوقائي Proactive، أي ذاك الذي يؤدّي دوراً وقائياً للحيلولة دون وقوع الجرائم المنظمة العابرة للحدود أو الإرهابية وتقصّي المجرمين، من خلال المُراقبة الإلكترونية للشبكات الإجرامية، التسلّل إلى الشبكات الإجرامية، إلتقاط الصور، العمليات المستترة، التنصّت وتركيب أجهزة صوتية ومرئية،
- توافر وسائل تكنولوجية وافية في العمليات اليومية، إتاحة فرص التدريب والمساعدة التقنية وتعزيز قدرتهم المهنية،
- تعزيز قدرات أجهزة مراقبة الحدود والاستخبارات،
- فهم الطرق التي تكيّف بها هذه الجماعات طبيعتها الإجرامية والسياسية في الظروف المختلفة وتحديد موطن قوة هذه الجماعات وموطن ضعفها،
- تعزيز المؤسسات القضائية والأمنية،
- تعزيز الاتصال الدولي والمشترك مع موظفي النيابات العامة في الدول الأجنبية ورجال الشرطة، وموظفي الجمارك وكافة دوائر مُكافحة المخدرات وسائر الوكالات والمنظمات الدولية والإقليمية،
- إنشاء وكالة مراقبة للحدود بين الدول العربية غرار الوكالة الأوروبية Frontex وإنشاء فرق تدخل سريع للحدود (على غرار الفريق الأوروبي Rapid border intervention teams (RABIT)،
- تربية الرجل الأمني على العمل بكل أخلاقية وانفتاح ومهنية والتحلّي بالنزاهة والمناقبية، والإفادة من فرص التدريب لتطوير ذاته ثم مهنته، واعتبار حقوق الإنسان وكرامة الشعب فوق أي مصلحة خاصة والابتعاد عن عرض أو تقديم الرشوة التي تُهين الراشي والمرتشي والوسيط معاً،
- والأهم من ذلك لكه توافر إرادة سياسية حقيقية موحّدة، في سنّ القوانين اللازمة واحترام استقلالية السلك القضائي والجهاز الأمني في تنفيذ المهام، والأهم من ذلك أيضا الجمع بين التنمية البديلة والمكافحة.

ختاماً وبما أن أكثرية الجرائم الخطيرة في أيامنا هي الجرائم العابرة للحدود، نأمل أن تقف الدول العربية متحدة بفاعلية لضبط حدودها ولمكافحة هذه الجرائم حرصاً على ألا تصبح مخاطر هذه الجرائم البعيدة وشيكة، وألا تصبح تلك المخاطر الوشيكة فعلاً مدمرة للمجتمع المحلي والعربي.

الشكل رقم (١)

الحالات المبلغ عنها بحسب الفئة السلع (٢٠١١)



Global Overview of Counterfeiting and Piracy in 2011. WCO Annual Report 2011. World Customs Organization. (p.8)

الجدول رقم (١)

عدد القضايا المسجلة والمرسلة إلى المحكمة وعدد الأحكام الصادرة،
من ٢٠٠٢ حتى ٢٠١١

السنة	عدد القضايا المسجلة والمرسلة إلى المحكمة	عدد الأحكام الصادرة	القضايا المنتهية قبل صدور الحكم	القضايا قيد الملاحقة أمام المحكمة والتي لم يصدر بها حكم
٢٠٠٢	٣٤٤	١١١	١٣٤	٩٩
٢٠٠٣	٣٠٢	٧٥	٦٣	١٦٤
٢٠٠٤	٣٤٨	١١	١٦	٣٢١
٢٠٠٥	٢١٢	١	١٠	٢٠١
٢٠٠٦	٣٧٨	١٣	٧	٣٥٨
٢٠٠٧	٧٢٧	لا شيء	لا شيء	٧٢٧
٢٠٠٨	١٨٧٨	٢٧	٢	٨٤٩
٢٠٠٩	٢٣١	١٩	٨	٢٠٤
٢٠١٠	٣٨١	٤٦	٤	٣٣١
٢٠١١	٦٢٨	٤	٢٧	٥٩٧
المجموع	**٤٤٢٩**	**٣٠٧**	**٢٧١**	**٣٨٥١**

المصدر: "التقرير السنوي لمدير الجمارك العام عن ٢٠١١"، الجمهورية اللبنانية، وزارة المالية – مديرية الجمارك العامة، ٢٠١٢



dette et du déficit doivent être claires et basés sur des projections à moyen terme. Un processus d'arbitrage politique doit exister au centre du gouvernement[75] pour identifier les priorités au sein des politiques publiques. Ces dernières sont censées déterminer l'allocation des ressources et non l'inverse. La transparence doit être de rigueur aussi bien dans le processus d'allocation des ressources que celui de l'exécution, dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats.

Par ailleurs, pour réussir à mettre en œuvre la pluriannualité, il est essentiel que les règles pluriannuelles bénéficient d'un soutien politique important, et que les objectifs soient hiérarchisés : privilégier la maîtrise des finances publiques et le respect strict de plafonds de dépenses, comme en Suède et aux Pays-Bas, ou la visibilité donnée aux gestionnaires, comme c'est le cas au Royaume-Uni[76].

En outre, certains facteurs déterminent aussi bien la vitesse de mise en œuvre que le succès des CDMT, notamment le caractère et la qualité des institutions publiques et des lois en vigueur, le niveau des connaissances techniques et des efforts déployés pour mettre en place la réforme. La patience et la persévérance, en plus du courage de prendre les bonnes décisions, même si elles sont impopulaires, et du soutien continu des gestionnaires sont des éléments essentiels. Une attention particulière accordée à la gestion du changement permettrait également d'améliorer les chances de succès[77].



(75) Centre of Government.

(76) A. LE FOLL, C. REBOUL, A. VERDIER, "La gestion pluriannuelle des finances publiques", rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) N° 2007-M-005-02, 2007.

(77) L. KASEK, D. WEBBER, "Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe", World Bank, 2009.

** The views contained in this paper do not necessarily reflect the views or policy of the OECD or of its individual member countries.*

Royaume-Uni, pionnier en matière de prévisions budgétaires pluriannuelles, s'est heurté à de nombreuses difficultés. Plusieurs des pays de l'OCDE qui se sont engagés sur la voie de la programmation budgétaire pluriannuelle n'y ont pas échappé[(71)].

L'une de ces difficultés résidait dans la tentation des gouvernements de fonder les plans à moyen terme sur des prévisions macro-économiques qui reflètent non pas sur une analyse objective mais plutôt leurs aspirations politiques[(72)]. Le potentiel de croissance économique était généralement surestimé dans les prévisions budgétaires pluriannuelles, d'où une surévaluation des ressources disponibles sur la période de prévision et une augmentation des dépenses publiques. En outre, les ajustements et surtout les révisions à la baisse des dépenses s'avéraient difficiles dans la mesure où les ministères considéraient comme acquises les ressources qui leur étaient affectées sur la période de prévision. Par ailleurs, les prévisions budgétaires pluriannuelles étaient faites en valeur réelle et non pas en valeur nominale. Les années 70 ont connu un fléchissement de la croissance économique et une accélération de l'inflation, d'où une pression accrue sur les finances publiques.

Même si ces difficultés ont causé l'émergence d'un certain scepticisme à l'égard des cadres budgétaires à moyen terme, les pays de l'OCDE ont pris des mesures pour les dépasser. Ils se basent de plus en plus sur des hypothèses économiques plus prudentes et définissent désormais le cadre budgétaire à moyen terme en valeur nominale et non plus en valeur réelle.

CONCLUSION

Placer un budget dans une perspective pluriannuelle ne peut conduire à des résultats concrets que lorsque la démarche est disciplinée. La programmation pluriannuelle des dépenses ne devrait pas mener à la formulation de promesses aventureuses, ce qui pourrait engendrer un accroissement des dépenses sans lien solide avec les capacités à assumer ces dépenses.

Malgré sa popularité, le CDMT n'a été efficace que dans peu de pays. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un exercice technique qui est distinct de la procédure budgétaire annuelle sur le plan institutionnel et procédural. Les décisions relatives aux ressources continuent souvent à être prises sur une base annuelle. Lorsque les deux processus sont séparés, le CDMT montre les ambitions stratégiques ou de développement des gouvernements et fait usage des indicateurs de performance, alors que le budget demeure progressif[(73)].

Les expériences récentes des pays de l'OCDE permettent d'identifier un certain nombre de critères essentiels auxquels les CDMT doivent répondre pour qu'ils soient complètement fonctionnels[(74)]. En effet, en plus du fait que les objectifs de politiques publiques sont à considérer dans un contexte de moyen à long terme, les décisions relatives à ces dernières doivent refléter ce qui est possible et réalisable à moyen et long terme. Il faudrait également préciser les estimations des coûts futures des politiques publiques, programmes et activités en cours. Les objectifs des finances publiques, les niveaux de la

(71) J. R. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays de l'OCDE: tendances communes", In Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol. 2, N° 4, 2003.

(72) M. SPACKMAN, "Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning", National Economic Research Associates background paper for discussion at session III.1 of the OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development, OECD, Paris, 24-26 April 2002.

(73) A. SCHICK, "Getting performance budgeting to perform", 2008.

(74) M. HOLMES, A. EVANS, "A review of experience in implementing medium term expenditure frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies", ODI Centre for Aid and Public Expenditure, 2003.

gouvernement a décidé de la séparation entre le budget d'investissement et le budget courant pour préserver les investissements des possibles pressions à court terme. La comptabilité générale[61] adaptée au secteur public[62] a également été progressivement adoptée pour améliorer la planification et le contrôle des dépenses. Les "Accords de Service Public"[63] ont été lancés, fixant pour la première fois des cibles mesurables pour les objectifs des programmes de dépenses publiques.

Depuis le lancement du premier "Réexamen Global des Dépenses" en 1998, six exercices de programmation pluriannuelle ont été lancés, notamment en 1998, 2000, 2002, 2004, 2007[64] et 2010[65]. La préparation d'un CDMT devrait être une partie intégrante de la préparation du budget annuel. Au Royaume-Uni, le CDMT n'est révisé que tous les deux ans pour environ 50% des dépenses[66]. Le budget de juin 2010 a mis en place le plan quinquennal du gouvernement visant à reconstruire l'économie, basé sur des valeurs énoncées par le gouvernement, à savoir la responsabilité, la liberté et la justice[67]. Le Réexamen des Dépenses de 2010 (Spending Review (SR)), présenté le 20 octobre 2010, établi les budgets départementaux pour une période de quatre ans allant de 2010-11 à 2013-14, et indique les modalités de mise en œuvre du plan de réduction du déficit à travers les réformes des services publics et la lutte contre le gaspillage[68].

La programmation pluriannuelle au Royaume-Uni, introduite depuis les années 1960 et transformée au fil du temps, a eu un impact positif aussi bien sur les gestionnaires et le Trésor, que sur le gouvernement dans son ensemble[69].

La pluriannualité a tout d'abord apporté plus de certitude budgétaire aux gestionnaires, dans la mesure où elle offre une meilleure visibilité sur la relation d'une part entre les objectifs des politiques publiques et les dépenses à moyen et à long terme, et d'autre part entre la budgétisation et la performance des administrations. Par ailleurs, le trésor public a réussi à mieux maîtriser la gestion des finances publiques dans leur ensemble, notamment grâce au respect des plafonds de dépenses par les ministères.

LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Si la programmation pluriannuelle peut être considérée comme une étape finale dans le rapprochement des systèmes fonctionnels de planification macro-économique, de planification stratégique de budgétisation annuelle robuste[70], elle n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés. Dans les années 60 et 70, le

"LA PLURIANNUALITÉ A TOUT D'ABORD APPORTÉ PLUS DE CERTITUDE BUDGÉTAIRE AUX GESTIONNAIRES, DANS LA MESURE OÙ ELLE OFFRE UNE MEILLEURE VISIBILITÉ"

(61) "Resource Account Budgeting".
(62) R. HUGHES, "La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni", in la Revue Française des Finances Publiques, n° 102, 2008.
(63) "Public Service Agreement (PSA)"
(64) R. HUGHES, "La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni", in la Revue Française des Finances Publiques, n° 102, 2008.
(65) "HM Treasury Resource Accounts: 2009-10", July 2010.
(66) "Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) en Tunisie: guide méthodologique", Union Européenne et Ministère des Finances de Tunisie, 2009.
(67) "HM Treasury Resource Accounts: 2009-10", July 2010.
(68) "HM Treasury Resource Accounts: 2010-11", July 2011.
(69) R. HUGHES, "La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni", in la Revue Française des Finances Publiques, n° 102, 2008.
(70) L. KASEK, D. WEBBER, "Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe", World Bank, 2009.

programmation pluriannuelle est devenue une tendance pratiquement universelle[48].

Le Royaume-Uni a été le pionnier à introduire la programmation pluriannuelle dès les années 1960[49]. L'introduction du "Questionnaire Annuel des Dépenses Publiques"[50] a mis en place des plans de dépenses publiques sur trois ans, prenant en compte les objectifs généraux du gouvernement en matière de dépenses[51].

ALLOUER LES RESSOURCES PUBLIQUES AUX PRIORITÉS STRATÉGIQUES, ADAPTER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE FAÇON À MIEUX DÉPENSER L'ARGENT DE L'ÉTAT, RENFORCER LES MÉCANISMES DE COORDINATION ENTRE LES MINISTÈRES POUR AMÉLIORER LE SERVICE PUBLIC ET METTRE UN TERME AU GASPILLAGE

Quelques décennies plus tard, un changement dans le paysage politique va engendrer une réforme globale de la gestion des finances publiques, incluant la programmation budgétaire pluriannuelle. En 1997, le parti travailliste qui a gagné les élections[52], a lancé un vaste programme de réformes de gestion du secteur public, notamment concernant le processus budgétaire[53] et les finances publiques de manière plus générale.

Le gouvernement en place, héritant d'une période d'instabilité économique historique, estimait que l'insuffisance de souplesse budgétaire en fin d'exercice causait des distorsions dans la gestion des crédits et entraînait une concentration sur le court terme au détriment du moyen et long terme[54].

Dès 1998, le gouvernement a procédé à un "Réexamen Global des Dépenses (RGD)"[55] en visant d'atteindre quatre objectifs. Il s'agissait d'allouer les ressources publiques aux priorités stratégiques, adapter les politiques publiques de façon à mieux dépenser l'argent de l'État, renforcer les mécanismes de coordination entre les ministères pour améliorer le service public et mettre un terme au gaspillage.

Pour atteindre ces objectifs, le RGP a introduit un cadre moderne de gestion des dépenses publiques et des performances pour soutenir une programmation prudente et efficace des dépenses à moyen et à long terme[56]. Cette modernisation s'est faite à travers l'introduction de plusieurs mesures. Ces dernières ont consisté en l'élaboration d'un nouveau code de transparence budgétaire[57], l'introduction d'une règle d'or[58], et d'une règle de soutenabilité[59]. La pluriannualité dans la programmation des dépenses a également été introduite, sur un horizon de trois ans pour assurer une plus grande visibilité et une meilleure planification de la part des ministères, donnant ainsi une base plus stable à la gestion des services publics[60]. Le

(48) R. ALLEN, D. TOMMASI, "Managing public expenditure: a reference book for transition countries", OECD, 2001.
(49) J. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4, OCDE. 2003.
(50) "Annual Public Expenditure Survey"
(51) "Budgeting for Results", OECD, 1995.
(52) R. HUGHES, "La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni", in la Revue Française des Finances Publiques, n° 102, 2008.
(53) "Performance Budgeting: a Users' Guide", OECD, 2008.
(54) "Performance budgeting in OECD countries", OECD, 2007.
(55) "Comprehensive Spending Review (CSR)".
(56) "Performance budgeting in OECD countries", OECD, 2007.
(57) "Code for Fiscal Stability".
(58) "Golden Rule" qui suppose que le solde des recettes et des dépenses de fonctionnement soit équilibré sur le cycle économique.
(59) "Sustainable Investment Rule" qui exige que la dette publique ne dépasse pas un plafond de 40 % du PIB.
(60) "Performance budgeting in OECD countries", OECD, 2007.

Plusieurs départements disposent d'une stratégie pluriannuelle clairement affichée. Le ministère de la Santé s'est inscrit dans une perspective de moyen terme lui permettant de faire le point de la situation pour dégager les grandes orientations futures et les actions qui en découlent. Il avait mis en place un document intitulé "Politique de santé: acquis, défis et objectifs, plan d'action 2005-2007"[43], et depuis 2006, s'est engagé dans processus de réflexion et d'évaluation pour l'élaboration d'une vision de santé à l'horizon 2020[44]. Le ministère de la santé a été pionnier dans l'adoption et la mise en œuvre des instruments de la réforme budgétaire, y compris l'instauration d'un CDMT.

En outre, le Département de l'Éducation Nationale (DEN) a adopté un CDMT découlant du cadre stratégique de développement du système éducatif publié en 2005, en actualisant les coûts unitaires de construction et d'équipement des collèges sous l'optique optimisation de l'utilisation des ressources mobilisables. Les perspectives de développement du système éducatif se basent ainsi sur une stratégie volontariste de la généralisation de la scolarisation et de l'amélioration de la qualité de l'enseignement conformément aux dispositions de la Charte Nationale d'Éducation et de Formation[45]. Cette dernière représente une traduction des orientations à moyen et long terme, et constitue une base fondamentale des stratégies, politique et programmes de développement du système éducatif au cours de la décennie 2000-2009[46].

La caractéristique de cadre glissant permet au CDMT d'être ajustable en fonction de l'actualisation des données tant au niveau des besoins de financement qu'au niveau des ressources. De ce fait, l'analyse de la viabilité financière des estimations en besoins financiers, l'introduction de la dimension régionale dans l'estimation des besoins du secteur, l'identification des dépenses et ressources non étatiques en faveur du secteur et l'intégration de ce CDMT sous-sectoriel dans un cadre macroéconomique réaliste sont autant d'éléments qui pourront donner lieu à une actualisation du CDMT sous-sectoriel actuel.

En 2011, la pluri-annualité budgétaire a été introduite dans la constitution. L'article 75 de cette dernière dispose que "les dépenses d'investissement nécessaires à la réalisation des plans de développement stratégiques ou des programmes pluriannuels, ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation de ces derniers par le Parlement et sont reconduites automatiquement pendant leur durée". Cette pluri-annualité est déclinée au niveau du projet de loi organique des finances afin de favoriser une bonne exécution des politiques publiques.

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DANS LES PAYS DE L'OCDE, LE CAS DU ROYAUME-UNI

Depuis plusieurs décennies, les pays développés ont commencé à adopter les cadres de dépense à moyen terme[47]. Certains pays ont commencé à introduire la pluriannualité dans leurs systèmes de gestion budgétaire dès les années 1960. Dans les années 2000, la

(43) G. COLLANHGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.

(44) "Santé, vision 2020", Ministère de la Santé, Maroc, 2006.

(45) "Cadre de dépense à Moyen Terme de l'Education de Base", Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, Rabat, novembre 2005.

(46) "Cadre stratégique de Développement du Système Educatif ", Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche Scientifique, Département de l'Education Nationale, Maroc, 2004.

(47) P. LE HOUEROU, R. TALIERCIO, "Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice, preliminary lessons from Africa", World Bank, 2002.

ministères établissent des projections sous forme de CDMT sectoriels détaillé par programme d'action[37]. Les CDMT sectoriels préparés par les différents départements ministériels sur la base du Tableau des Opérations Financières du Trésor (TOFT) sont consolidés en un CDMT global. Ce dernier établit des projections des différentes dépenses du budget de l'État sur une période de trois ans, donnant une vision d'ensemble de la cohérence des priorités et des besoins sectoriels d'allocation de ressource avec les capacités de financement.

Pour réaliser un CDMT global, quatre étapes sont nécessaires, s'étalant entre mars et octobre de chaque exercice budgétaire. L'identification des contraintes macro-économiques utilisées pour la préparation des prévisions des opérations financières du trésor est le premier préalable à l'élaboration des CDMT. Sur la base de ces prévisions, une Circulaire d'orientation émanant du Premier Ministre diffuse à l'ensemble des départements ministériels le cadre de référence qui servira à la préparation de leurs CDMT sectoriels. Au moment de la préparation du projet de loi de finances, les plafonds des dépenses pour le budget annuel sont fixés par lettres de cadrage du Premier Ministre et les départements ministériels procèdent à l'actualisation de leurs CDMT sectoriels[38]. Ces derniers, une fois finalisés, seront consolidés dans un CDMT global.

« LA CARACTÉRISTIQUE DE CADRE GLISSANT PERMET AU CDMT D'ÊTRE AJUSTABLE EN FONCTION DE L'ACTUALISATION DES DONNÉES TANT AU NIVEAU DES BESOINS DE FINANCEMENT QU'AU NIVEAU DES RESSOURCES »

L'élaboration des CDMT sectoriels, préparés par ministère, se fait en deux étapes. La première étape consiste à préparer les CDMT sectoriels initiaux. Cette étape précède la préparation des projets de budgets annuels et vise à éclairer les choix sur la stratégie budgétaire et dresser les priorités sectorielles. La deuxième étape vise à mettre à jour les CDMT initiaux, s'assurant de la conformité entre la première année du CDMT et le projet de budget annuel et tenant compte des arbitrages opérés lors de la préparation du budget annuel[39].

L'élaboration du CDMT global se fait par le Ministère des Finances et de la Privatisation à travers la consolidation des CDMT sectoriels. Le CDMT est alors accompagné de deux notes explicatives. La première présente les hypothèses ayant présidé à l'élaboration du TOFT et des différentes politiques et mesures soutenant le cadre macro-économique. La deuxième présente les écarts éventuels entre les projections consolidées proposées par les différents départements ministériels et les possibilités financières dégagées du TOFT ainsi que les mesures de rationalisation et d'arbitrage permettant d'assurer la compatibilité des CDMT sectoriels avec les objectifs de soutenabilité du cadre macro-économique[40].

Dans ce cadre, un guide méthodologique pour la préparation du CDMT a été préparé et diffusé à l'ensemble des départements ministériels par Circulaire du Ministre des Finances n°3/2007 du 8 février 2007.

À la fin de l'année 2010, 19 départements ministériels ont préparé leurs CDMT sectoriels[41]. Pour cela, cinq de ces départements ont bénéficié d'une opération d'assistance technique avec l'aide d'un bureau d'études Canadien[42].

(37) Ibid.
(38) Ibid.
(39) Ibid.
(40) Ibid.
(41) "Rapport d'activité 2010 de la Direction du Budget", Direction du Budget, Maroc, 2011.
(42) Cette opération d'assistance technique a fait l'objet d'un marché financé par un don du Fonds de Développement Institutionnel de la Banque Mondiale.

LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME AU MAROC

Par lettre du Premier Ministre en date du 30 juin 2005, l'expérimentation des CDMT a été lancée par la création d'une commission interministérielle, impliquant les départements de l'Équipement, de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Santé, de l'Habitat, l'Urbanisme et l'Aménagement du Territoire et de l'Eau(29). Les travaux de la commission ont bénéficié de l'assistance technique de la Banque Mondiale, notamment à travers un benchmark des meilleures pratiques internationales, incluant: l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, les États-Unis, le Royaume Uni et la Suède(30).

L'élaboration du diagnostic des pratiques de programmation budgétaire a débouché sur la proposition d'une nouvelle approche adaptée à l'environnement institutionnel et macroéconomique marocain. Des CDMT sectoriels ont été mis en place pour des départements pilotes, notamment ceux de la Santé, de l'Habitat, de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de l'Eau(31).

En février 2007, le Premier Ministre marocain avait annoncé, par Circulaire(32), le début d'une nouvelle étape dans le chantier de réforme budgétaire qui s'inscrit dans le processus de modernisation de l'administration afin d'adapter ces modes d'intervention aux impératifs d'efficacité et d'efficience. Il avait précisé que "(...) Il y a lieu d'entamer une nouvelle étape dans le processus de réforme consistant à renforcer la cohérence, la coordination et l'intégration des différentes politiques sectorielles et d'assurer leur soutenabilité au regard du cadre macro-économique. Il s'agit de compléter les dispositifs précités par l'inscription de la programmation budgétaire dans une vision pluriannuelle indicative facilitant la déclinaison des programmes d'action dans la loi de finances et l'identification des moyens nécessaires à leur exécution"(33).

Cette Circulaire a également annoncé la publication d'un guide(34) présentant la démarche méthodologique et les outils de préparation du CDMT ainsi que sa relation avec la préparation du projet de loi de finances.

Il existe deux cadres de dépenses à moyen terme, le CDMT global, établi au niveau central, et les CDMT sectoriels établis par chaque ministère (ou institution)(35).

Le CDMT préparé annuellement met en place des projections concernant les dépenses de l'État s'étalant sur une durée trois ans. Les dépenses relatives à la première année doivent être conformes à celles du budget(36). Les priorités du gouvernement ainsi que l'estimation des besoins de financement des programmes d'action qui en découlent sont inscrites à travers les données des deux années suivantes.

Afin d'assurer la cohérence entre les stratégies sectorielles et les allocations intra-sectorielles, les

(29) M. HADDAD, "Programmation budgétaire pluriannuelle: cadre de pilotage des finances publiques et de renforcement de l'action de l'Etat", séminaire sur les finances publique, Tanger, 22 avril 2009.

(30) Ibid.

(31) Ibid.

(32) Circulaire du Premier Ministre n°3/2007 du 8 février 2007 sur l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), voir annexe XX.

(33) Ibid.

(34) "Cadre de Dépenses à Moyen Terme: guide méthodologique", Ministère des Finances et de la Privatisation, 2007.

(35) J. MATHIS, « Manuel de gestion des finances publiques en Afrique francophone », FMI, 2011.

(36) "Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) : guide méthodologique", Ministère des Finances et de la Privatisation, Maroc, 2006.

relation entre les stratégies des politiques publiques et leur traduction concrète à travers le budget. Le périmètre de réalisation progressive des objectifs impliquant différents secteurs et nécessitant souvent un effort continu sur plusieurs années devient ainsi possible en plaçant le budget dans une perspective pluriannuelle.

Le troisième objectif est d'améliorer la performance opérationnelle, en renforçant l'efficacité et l'efficience dans les prestations de services publics, en donnant aux gestionnaires une plus longue perspective pour gérer leurs projets et en leur offrant un cadre de suivi de la performance.

La programmation pluriannuelle constitue le cadre de liaison qui permet aux dépenses d'être pilotées par les priorités des politiques publiques et encadrées par les réalités budgétaires. Le défi réside dans le fait de gérer avec efficacité la pression entre les besoins et les ressources disponibles, tel que démontré dans le schéma[28] ci-dessous:

FIGURE 1
Lier Politique Publique, Planification et Budgétisation dans le Cycle de Gestion des Ressources et de la Planification

1. Révision des politiques
Révision du plan précédent et de la période de mise en œuvre

2. Concevoir les politiques et entreprendre l'activité de planification
Établir le cadre des ressources, définir les objectifs, les politiques, les stratégies et les priorités de dépenses

3. Mobiliser et allouer les ressources
Préparer le budget

4. Mettre en œuvre les activités planifiées
Collecter les ressources, débloquer les fonds, déployer le personnel, entreprendre les activités

5. Assurer le suivi des activités
Et rendre comptes des dépenses

6. Évaluer et auditer
L'efficacité des activités de politiques publiques et inclure les résultats dans les plans futurs

(28) "Public expenditure management handbook", the World Bank, 1998.

Ce qui est à retenir, c'est que le CDMT est un instrument de programmation très utile pour combler le vide entre les politiques et leur traduction budgétaire[20], permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle[21], généralement de trois à cinq ans selon les pays. Le Royaume-Uni, l'Australie, la Suède et la France ont opté pour un CDMT sur trois ans, la Finlande et les Pays-Bas sur quatre ans, la Corée sur cinq ans[22]. Étant donné que la connexion entre l'élaboration des politiques publiques, la planification et les processus budgétaires est une condition commune dans les systèmes de gouvernance des pays, le CDMT est devenu un élément central des réformes de la gestion des finances publiques[23]. Cet instrument constitue la condition fondamentale pour assainir les finances publiques[24].

LES OBJECTIFS DU CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME

En l'absence de processus de prise de décision efficace, l'élaboration des politiques et la planification sont déconnectés les uns des autres et du budget, et ils ne sont pas limités par les ressources disponibles ou par les priorités stratégiques[25]. Cette situation conduit à un décalage conséquent entre ce qui est promis à travers les politiques publiques et ce qui est réalisable. Le processus de budgétisation annuel devient donc plus axé sur le maintien d'un certain équilibre, plutôt que sur l'allocation des ressources sur la base de choix politiques clairs pour atteindre les objectifs stratégiques.

La programmation pluriannuelle vise à établir ce lien indispensable entre les stratégies à moyen ou long terme et le budget annuel en définissant le cheminement pour atteindre les objectifs des plans ou stratégies, et en encadrant les adaptations du budget, nécessaires à leur mise en œuvre[26]. Il ambitionne d'atteindre trois objectifs majeurs[27].

Le premier objectif consiste à renforcer la discipline budgétaire dans sa globalité, incluant la pérennité des politiques budgétaires et sectorielles, tout en s'assurant de la compatibilité de l'impact des politiques budgétaires avec les ressources financières de l'État et le cadre macroéconomique.

Le deuxième objectif est de consolider l'efficacité de la répartition intersectorielle des ressources par le développement de méthodes et d'outils qui assurent la

> **LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE VISE À ÉTABLIR CE LIEN INDISPENSABLE ENTRE LES STRATÉGIES À MOYEN OU LONG TERME ET LE BUDGET ANNUEL EN DÉFINISSANT LE CHEMINEMENT POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DES PLANS OU STRATÉGIES, ET EN ENCADRANT LES ADAPTATIONS DU BUDGET, NÉCESSAIRES À LEUR MISE EN ŒUVRE**

(20) M. RAFFINOT, B. Samuel, "Les cadres de dépense à moyen terme: un instrument utile pour les pays à faible revenu ?", STATECO n° 100, 2006.

(21) "Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT): guide méthodologique", Ministère des Finances, Maroc, 2008.

(22) Y.H. JIN, "Korea Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks", IMF, 2011.

(23) "Performance budgeting, a users' guide", OECD, March 2008.

(24) BLONDAL J., "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4. OCDE. 2003.

(25) "Public expenditure management handbook", the World Bank, 1998.

(26) G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.

(27) Ibid.

publiques pour le secteur concerné et la définition du rôle de l'État par rapport à ces objectifs; une analyse de l'existant et la détermination des défis à relever pour atteindre les objectifs. Elle comprend également les activités et les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie ainsi qu'une estimation du coût de cette mise en œuvre[14].

La programmation budgétaire pluriannuelle est un outil qui permet de renforcer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, assurant une bonne visibilité des politiques publiques, une meilleure articulation entre les programmes sectoriels à travers une programmation appropriée des crédits. Si le renforcement de l'efficacité et l'efficience de la dépense publique est l'un des soucis majeurs des gestionnaires, ces derniers ne peuvent plus se limiter à un horizon budgétaire annuel même si les autorisations budgétaires données par le pouvoir politique ne peuvent l'être que dans le cadre annuel[15]. Tous les programmes sectoriels pris en charge par les budgets publics revêtent une dimension pluriannuelle dès lors qu'ils traduisent une vision ministérielle sur plusieurs années. La pluriannualité apparaît donc comme un élément de modernisation des administrations publiques et de conduite concrète des réformes structurelles qu'appelle un redressement pérenne des comptes publics[16]. Cette pluriannualité s'opère à travers les "Cadres de Dépenses à Moyens Terme (CDMT)".

La mise en place d'un CDMT s'inscrit souvent dans un cadre plus général de réforme de la gestion de la dépense. Selon une étude de l'OCDE[17], la maitrise effective des dépenses publiques nécessite de réunir sept caractéristiques institutionnelles interdépendantes, à savoir la mise en place d'un cadre de dépense à moyen terme, la formulation d'hypothèses économiques prudentes, l'utilisation des techniques de budgétisation descendantes, l'assouplissement du contrôle financier, la concentration sur les résultats, la transparence budgétaire et l'utilisation de méthodes modernes de gestion financière.

Plusieurs définitions ont tenté de définir le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). L'une d'entre elles dispose que c'est "un cadre comprenant une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles"[18]. Une deuxième définition réfère au CDMT comme "un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources"[19].

LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE EST UN OUTIL QUI PERMET DE RENFORCER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

(14) Ibid.

(15) X. DOUBLET, B.DREYFUS, P.BLASQUEZ, "Guide pratique du management des organisations publiques", éd. SEFI, 2000.

(16) "La réforme de l'État", L'ENA, Tome 1, La documentation française, 1999.

(17) J. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4. OCDE. 2003.

(18) G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.

(19) "Public expenditure management handbook", the World Bank, 1998.

budgétaires s'impose[4].

Vu que "l'établissement du budget constitue l'acte fondamental de la vie de l'État"[5], la préparation d'un tel document doit se faire avec soin. Elle doit s'inscrire dans un processus transparent visant à allouer les ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline budgétaire d'ensemble. C'est pourquoi on assiste à la mise en œuvre de réformes financières un peu partout dans le monde. Ces réformes sont loin d'être de simples aménagements, c'est bien une forme tout à fait nouvelle de gouvernance, conduisant à réévaluer en profondeur le fonctionnement de l'État[6], animée par la volonté de rendre plus transparente l'action des administrations et de renforcer le contrôle démocratique sur la gestion publique[7].

Cette quête de transparence dans la gestion des finances publiques va de pair avec l'introduction de la notion de performance dans l'action administrative qui est à l'origine des réformes du mode de budgétisation axée sur les résultats[8] et permettant la modernisation du secteur public. Si l'absence de référence aux résultats des administrations est la caractéristique centrale du mode de gestion qui entrave leur modernisation[9], une gestion budgétaire performante constitue, quant à elle, un moyen essentiel pour le développement économique et social d'un pays[10].

Les mécanismes de reddition des comptes dépendent

"CETTE QUÊTE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES VA DE PAIR AVEC L'INTRODUCTION DE LA NOTION DE PERFORMANCE DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE"

de la qualité fondamentale des informations disponibles et des incitations offertes aux responsables du choix des politiques et de leur mise en œuvre[11]. Dans ce sens, des informations constamment de haute qualité permettent à l'administration publique de toujours faire de meilleurs choix en matière d'orientations. Des informations de haute qualité sont également une composante essentielle de tout mécanisme de responsabilité[12].

L'élaboration de stratégies aussi bien nationales que sectorielles à moyen et long terme, indispensables à la formulation des politiques publiques, se situe en amont du processus de budgétisation[13]. Une stratégie sectorielle comprend les objectifs des politiques

(4) "La nouvelle approche budgétaire", in Revue Al Maliya, n° 33, juin 2004.

(5) M. DUVERGER, "Finances publiques", Themis, 1963.

(6) M. BOUVIER, "La réforme des finances publiques au Maroc: performance, responsabilisation, transparence", in Revue Française des Finances Publiques, n° 102, Juin 2008.

(7) H. GUILLAUME, G. DUREAU, F. SILVENT, "Gestion publique: l'État et la performance", Presse sciences Po and DALLOZ, 2002.

(8) D. CATTEAU, "La LOLF et la modernisation de la gestion publique: la performance, fondement d'un droit public financier rénové", Senat et Dalloz, coll. "Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle", 2007.

(9) B. ABATE, "La nouvelle gestion publique", LGDJ, 2000.

(10) M. BOUVIER, "La réforme des finances publiques au Maroc: performance, responsabilisation, transparence", in Revue Française des Finances Publiques, n° 102, Juin 2008.

(11) WARREN K. et BARNES C., "Les incidences des principes comptables généralement admis (GAAP) sur la prise de décision budgétaire: bilan de douze années d'expérience de la budgétisation sur la base des droits constatés et des produits en Nouvelle-Zélande", Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 3, n° 4, 2003.

(12) WARREN K. et BARNES C., op.cit.

(13) G. VERGER, "La reddition des comptes", SPID, 2010.



L'APPORT DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE DANS LA MODERNISATION DE L'ÉTAT



AMAL LARHILD
Chercheur en Finances Publiques

البرمجة المتعددة السنوات ومساهمتها في تحديث موازنة الدولة

تكمن أهمية هذا المقال في إظهار دور برمجة الموازنة على عدة سنوات في تفعيل السياسات العامة وفي اتباع خطة شاملة بعيدة الأمد. كمدخل إلى تحديث الدولة وإدارة المالية العامة.

فضلاً عن ذلك، يسلّط هذا الضوءَ على أهمية هذا النوع من البرمجة في تعزيز فعالية وأداء الإدارات العامة، كما أنه يستعرض مختلف الأهداف المرجو تحقيقها من خلال تبنّي استراتيجية متوسطة الأمد.

وتعرض الكاتبة **أمل لرهلد، الباحثة المتخصصة في المالية العامة - منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD)**، تجربة المغرب والمملكة المتحدة في اعتماد مقاربة البرمجة المتوسطة الأمد، وخاصةً مختلف المراحل والخطوات التي رافقت وضع هذه المقاربة حيّز التنفيذ، فضلاً عن ذكر العقبات والمشاكل التي واجهت صانعي القرار.

La réforme de l'État a pris une place croissante dans le débat politique, dans un double contexte de mondialisation et d'accumulation des déficits publics[1]. La réforme de l'État englobe également les aspirations des citoyens à une meilleure qualité des services publics, celles des contribuables à une réduction des prélèvements fiscaux, et l'assurance de limiter le report de charges sur les générations futures en se rapprochant de l'équilibre budgétaire.

Les finances publiques constituent donc l'une des meilleures voies pour pénétrer les arcanes de l'État[2]. Elles fondent la subsistance des pouvoirs politiques et constituent ainsi un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions. Elles ont à plusieurs reprises dans l'histoire joué un rôle majeur dans le processus de formation et de transformation de l'État, se situant ainsi à l'origine de la démocratie[3].

La réforme budgétaire n'est pas toute la réforme de l'État, mais elle en constitue un levier. La rénovation des procédures budgétaires constitue un véritable levier de la réforme de l'État, surtout dans un contexte marqué par la rareté des ressources, où la simplification des procédures budgétaires, la déconcentration des crédits et l'octroi de plus de flexibilité et d'autonomie aux gestionnaires

(1) S. GODEFROY, H. ZELLER, "La LOLF et la réforme de l'État", in La réforme de l'État, cahier français n° 346, septembre-octobre 2008.
(2) P. GAUDEMET, "Finances publiques : budget/trésor", Tome 1, 7ème édition.
(3) M. BOUVIER, "Réforme des finances publiques : réforme de l'État", Revue française des Finances Publiques, n° 73, janvier 2001.)

مراجعة كتب



■ المالية العامة الجديدة، المستجيبة للتحديات العالمية
(تحرير إنغي كول وبيدرو كونسيكاو)
إعداد: كارل ريحان

■ الجريمة المالية: الوقاية، الحوكمة والتأثيرات الثقافية
(بإدارة ميشال ديون)
إعداد: روجيه لطفي



المالية العامة الجديدة، المستجيبة للتحديات العالمية (تحرير إنغي كول وبيدرو كونسيكاو)[١]



إعداد: كارل ريحان

منسق برامج مساعد - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

يأتي كتاب **"المالية العامة الجديدة: المستجيبة للتحديات العالمية"** الذي حرره إنجي كول[٢] و بيدرو كونسيكاو[٣]، في وقت وصلت فيه عولمة التجارة والأسواق المالية إلى مستويات غير مسبوقة حيث أصبحت التحديات ومواجهة السلبيات الناجمة عن العولمة وانفتاح الحدود الوطنية أمام التجارة الحرّة في قلب نقاشات الأوساط العلمية والأكاديمية المتخصّصة في الاقتصاد والمالية والإدارة العامة. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم إصدار هذا الكتاب في السنة التي سبقت ظهور الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية، الأمر الذي يجعل الأفكار والآراء المقدّمة في هذا الكتاب ملهمةً ومثيرةً للجدل على حدّ سواء.

بمشاركة أكثر من ٢٠ عالماً وخبيراً في هذا المجال، يقدّم هذا الكتاب مجموعةً من الأفكار والآراء بشأن الطبيعة المتغيّرة للمالية العامة ويركز على الأهمية المتزايدة لقدرتها على الاستجابة للعديد من التحديات العالمية. وهو يسعى إلى تقديم عرضٍ للتغيّرات الحاصلة في مجال ممارسة المالية العامة ويهدف إلى رسم معالم نموذج ومفهوم جديدين للمالية العامة يخرجانها من دائرة النطاق الوطني التقليدي إلى دور أكثر فاعلية وتأثيراً في مجال التصدي للتحديات العالمية جنباً إلى جنب مع مختلف الجهات الدولية الفاعلة كالمنظمات الدولية والقطاع الخاص.

إن محاولة تصوّر المالية العامة الجديدة من هذا المنظار هي بمثابة تحدّ شاق، إذ يتخطّى هذا التصوّر مقاربة **"المالية العامة الجديدة ١"**، التي تتخطى هي نفسها مفهوم المالية العامة التقليدية، لينتقل التركيز من التعاون بين القطاعين العام والخاص كنموذج أساسي في تمويل الخدمات العامة ضمن النطاق الوطني، إلى نموذج **"المالية العامة الجديدة ٢"** حيث التركيز على التداخل بين الوطني والدولي في إقامة تعاون وتنافس بين القطاعين العام والخاص كنهج متّبع في التصدي للتحديات العالمية.

THE NEW PUBLIC FINANCE
RESPONDING TO GLOBAL CHALLENGES
EDITED BY
INGE KAUL
PEDRO CONCEIÇÃO

ففي حين يستدعي العديد من القضايا استجابة سياسات على الصعيد الوطني، فإن التصدي لمختلف التحديات ذات النطاق العالمي كتغيّر المناخ وتقلبات أسعار السلع الأساسية والإرهاب الدولي، يتطلب تضافر الجهود المشتركة بين الحكومات والقطاع الخاص والأسواق المالية والمنظمات الدولية، حيث يجرى خلق مساحة تفاعل وتنسيق بين القطاعين

(١) Inge Kaul, Pedro Conceiçao, (ed.), The New Public Finance, Responding to Global Challenges. (United Nations Development Programme, 2006). 686 p.

(٢) إنغي كول هي أستاذة مساعدة في كلية هرتي للحوكمة، برلين، ألمانيا، ومستشارة خارجية لعدد من الوكالات المتعدّدة الأطراف والمنظمات حول موضوع تمويل التعاون الدولي والشراكات بين القطاعين العام والخاص والحوكمة العالمية والدبلوماسية العالمية. عملت، حتى عام ٢٠٠٥ كمديرة لمكتب دراسات التنمية، في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(٣) بيدرو كونسيساو هو مدير مكتب دراسات التنمية، في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وقد عمل أيضاً في الآونة الأخيرة على تحديد التأثير المحتمل للأزمة الاقتصادية العالمية على البلدان النامية، وكذلك بشأن أزمة الغذاء، بشأن تغيّر المناخ والتنمية، وعلى تطور توزيع الدخل عبر البلدان وداخلها. عمل سابقا أستاذاً مساعداً في الجامعة التقنية في لشبونة، البرتغال، مدرسا وباحثا في سياسات العلم والتكنولوجيا والابتكار.

العام والخاص، ويتمّ من خلالها تعزيز آليات منح المساعدات والقروض وتصحيح فشل بعض السياسات الحكومية الوطنية والتّخفيف من حدّة الفقر. ويدعو التوجّه المقترح إلى إرساء مقاربة جديدة لكيفية منح هذه القروض والمساعدات تعتمد على مستويات النمو كمؤشر أساسي كما يلحظ ضرورة إرساءِ أنظمة مشتركة بين الدول لإدارة المخاطر.

كما تشدد المقاربة الجديدة في التصدي للتحديات العالمية على ضرورة إشراك القطاع الخاص والأسواق العالمية في مجال إصلاح فشل السياسات الحكومية على الصعيدين المالي والاقتصادي، وهي تتبنى بالتالي نظرية مفادها أن المزيد من العولمة الاقتصادية والمالية سيصحّح عيوب العولمة الاقتصادية والمالية. تغفل هذه النظرية دور الدولة كمنظّم للأسواق المالية، وتعيد صوغ دورها كفاعل اقتصادي وكشريك للأسواق. لذا، تواجه «المالية العامة الجديدة» التحدّي الفكري الذي طرحته الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية والتي وضعت الاقتصاد الدولي على شفير الهاوية عام ٢٠٠٧، وأدّت إلى ارتفاع نسبة البطالة والفقر عالمياً، وأعادت طرح دور الدولة كمنظّم للأسواق المالية وللاقتصاد. فهل تستطيع الحكومات أن تكون شريكاً فاعلاً وعلى قدم المساواة مع القطاع الخاص العالمي والمنظمات الدولية؟ وإلا كيف يمكن الحدّ من الأضرار التي تسببها الأزمات الاقتصادية، وذلك ضمن إطار تعزيز عولمة الأسواق وعدم اللجوء إلى تدخّل الحكومات في الاقتصاد؟

وعلى صعيد آخر، لا تتطرق "المالية العامة الجديدة" إلى نتائج تلاحم وتحالف كل من السياسة والمال والأعمال، وهو ما أدّى في الكثير من الحالات، وخاصة في الدول النامية إلى تفاقم علاقات القوة الوسط–الهامش (Center-Periphery) على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ناهيك بتزايد الفروقات في الدخل واستفحال الفقر وإغلاق الشركات المحلية لمصلحة الشركات المتعدّدة الجنسية (TNC) وإعاقة الأسواق الوطنية.

بالرغم من ذلك، تعتبر **"المالية العامة الجديدة: التصدي للتحديات العالمية"** تقدماً استثنائياً على صعيد الفكر المتعدّد الاختصاصات حيث يدمج بين المنظورين الاقتصادي والمالي ومفاهيم الإدارة العامة في سبيل تقديم دراسة متكاملة حول اتجاهات المالية العامة على الصعيد العالمي. من هنا، فقراءة هذا الكتاب ستهمّ كلا المنظورين النيو–ليبرالي والسياسي–الاقتصادي النقدي (Critical IPE) على حدٍّ سواء.







الجريمة المالية: الوقاية، الحوكمة والتأثيرات الثقافية (بإدارة ميشال ديون)[١]

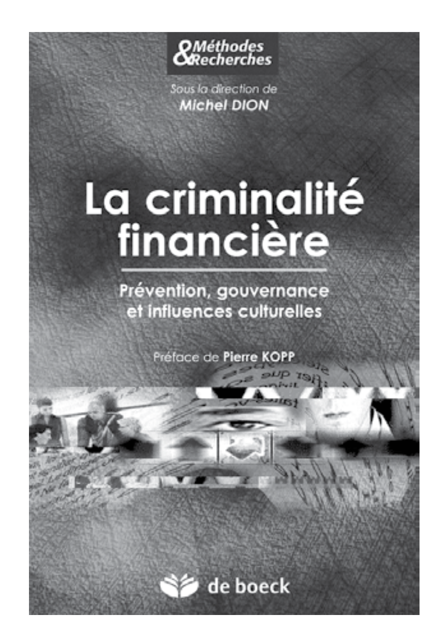
إعداد: روجيه لطفي

رئيس دائرة التشريع والسياسات الضريبية (TVA) في وزارة المالية اللبنانية - بيروت

يقدّم ميشال ديون[٢]، من خلال مجموعة من الدراسات العلمية، تحليلاً شاملاً للعلاقة الكامنة بين كشف الجريمة المالية والوقاية منها، آخذاً في الحسبان مختلف العوامل الثقافية والنظم القانونية، فيجمع بين الإطار النظري ودراسة حالات لبلدان بعينها. يتضّمن الكتاب عشرة فصول، كلّ منها عبارة عن بحث مستقل بذاته تتمحور جميعها حول قضايا الجريمة المالية. لذلك سنحاول في هذا النصّ تقديم مراجعة سريعة لكل بحث على حدة.

يتناول البحث الأول لكاتبته ماريا كرامبيا كابارديس، "مفهوم جرائم ذوي الياقات البيض"[٣] (موظّفي المكاتب)، حيث تعرض الكاتبة بالتفصيل لطبيعة هذا النوع من الجرائم من خلال مراجعتها الأدبيات النظرية في مجال الجريمة تلك. فتلقي الضوء على ما يميّز هذه الجريمة لناحية طبيعة القائمين بها وبواعثها والتكاليف الباهظة التي يمكن أن تكبّدها للاقتصاد مقابلةً بالجرائم الأخرى المألوفة. وتشرح المعوقات التي تحول دون احتساب هذه التكاليف في الإحصاءات الرسمية للجريمة في العالم؛ فأصحاب هذه الجرائم عادة لهم مكانتهم اجتماعياً واقتصادياً ويعمدون إلى التلاعب بالأدلة وإخفائها بطريقة محترفة. وتتميّز جرائمهم بأنها أكثر تعقيداً نظراً إلى طبيعتها الانتشارية، سواءً على مستوى المسؤولية أم على مستوى الأذى الناتج منها، إضافةً إلى سعي القائمين بها، في بعض الأحيان، للإفادة من القوانين الغامضة والمبهمة. وتطرح الكاتبة أيضاً تساؤلاً عن التكاليف غير المباشرة لهذا النوع من الجرائم ، كتسريح آلاف الموظفين عند إفلاس شركة ما، أو الأضرار التي تلحق بالطبيعة والبيئة، لتخلص أخيراً إلى ضرورة النظر في سبل مكافحتها.

في الإطار التعريفي نفسه، يأتي



البحث الثاني: "نحو تصنيف الجرائم المالية"[٤]، ليصنّف الجرائم المالية بحسب ضحاياها. يميّز ميشال ديون في بحثه بين الجرائم المالية ذات الضحية المستهدَفة

---

(١) Sous la direction de Michel DION, La criminalité financière : prévention, gouvernance et influences culturelles (BELGIQUE: Groupe de Boeck, 2011), 279 pages.

(٢) ميشال ديون، محامي وأستاذ في كلية إدارة الشؤون الإدارية في جامعة شيربروك–كندا، لديه مؤلفات عديدة في مجال علم أخلاقيات العمل وحوكمة الشركات وأخلاقيات القيادة في المنظمات.

(٣) Krambia-Kapardis, M. – La notion de crime de col blanc – In Partie 1 : La notion de criminalité financière, Chapitre 1 : pp 13-36.

على الرغم من الاعتقاد الشائع بوجود علاقة وثيقة بين الفقر والظاهرة الاجرامية، إلا أن الوقائع تظهر أن الجريمة كثيراً ما يرتكبها أفراد ينتمون إلى الطبقات الاقتصادية والاجتماعية العليا وبخاصة طبقة كبار رجال الإدارة وأصحاب الأعمال الذين بسبب من مكانتهم ونفوذهم فهم قادرون على تغطية أعمالهم.

استعملت عبارة "جريمة ذوي الياقات البيضاء" من قبل عالم الاجتماع سذرلند لأول مرة في عام ١٩٣٩، للإشارة إلى جرائم هذه الفئة من الناس. وتطور مفهوم هذه الجرائم مع الزمن فأصبحت تعرف بالجرائم التي لا تستخدم العنف مباشرة وتهدف إلى تحقيق ربح مادي، ويرتكبها أشخاص يشغلون مناصب مهنية عالية مستعينين لهذه الغاية بمناصبهم. كما بالإمكان أيضا أن يرتكبها أيّ شخص يتمتّع بثقافة مهنية وتقنية في مجالي الأعمال والإدارة.

(٤) Dion, M. – Vers une classification des crimes financiers – In Partie 1 : La notion de criminalité financière, Chapitre 2 : pp 37-75.

كالحكومات، الشركات، القطاع المالي والأشخاص، والجرائم المالية ذات الضحايا المختلطة. فيميّز الكاتب بين ضحايا الفساد والرُّشى وضحايا جرائم قطاع الإنترنت والمعلوماتية. وفي كلتا الحالتين فإنّ آثار هذه الجرائم تكون سلبية، سواء بالنسبة إلى المواطنين أم بالنسبة إلى الشركات التي تفقد حصتها من السوق، أم بالنسبة إلى الحكومات التي غالباً ما تخسر مداخيل كبيرة من الضرائب والرسوم.

وينقلنا البحث الثالث، المعنون "الاحتيال المالي والمخالفات الأخرى: هل نستخلص العبر من الماضي؟"[٥] من حيّز النظرية إلى حيّز الواقع. يعرض إيف ترودیل عدداً من سيناريوهات الاحتيال المالي، إضافة إلى تقديم مراجعة تفصيلية لحالة جيروم كارفيال مع بنك "سوسيتيه جنرال"، كما يُظهر أوجه التشابه بين هذه الحالات. ويحاول أن يجيب عن الأسباب الكامنة وراء تكرارها، فيلقي الضوء على الخصائص السلوكية والفشل التشغيلي المشترك والثغر التنظيمية التي تشجع على ارتكاب المخالفات المالية، ويختم بعرض السبل الآيلة إلى منع وقوع مثل هذه الحوادث في المستقبل.

بعدما تناولت الأبحاث المذكورة آنفاً الجرائم المالية بوجه عام، يركز البحثان الرابع والخامس من الكتاب على جريمة تبييض الأموال بوجه خاص.

يتناول عبد الله شيهو، المدير العام لفريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب إفريقيا، في البحث الرابع، المعنون "عائدات الجريمة وتبييض الأموال"[٦]، ثلاثة محاور: المحور الأول يعرض فيه تعريفاً لعملية تبييض الأموال، ثم ينتقل بعدها إلى سرد مراحل عملية تبييض الأموال وأساليبها وتقنياتها وتأثيرها في الاقتصاد. ويدرس في المحور الثاني، مفهوم تبييض الأموال إضافة إلى طبيعة هذه العملية وآثارها، فيعرض بإيجاز مختلفَ المبادرات الدولية لمكافحة تبييض الأموال، ويتناول بعض تحديات عمليات مكافحة هذه الجريمة وسبل الوقاية منها. ويختتم هذه الدراسة بمحور ثالث يرتكز على مراجعة سريعة لأعمال وتوصيات ومقررات مجموعة من المنظمات الدولية ذات الشأن.

وفي الموضوع نفسه، يستكمل رافايالا بارون ودوناتو ماسياندارو البحث الخامس المعنون: "الجريمة وتبييض الأموال: رؤية شاملة"[٧]، فيربطان بين هذا النوع من الجريمة وتبييض الأموال، نظراً إلى تداخل هذه الجريمة مع الجريمة الاقتصادية والى تأثيراتها السلبية على مستوى الدخل القومي أو على مستوى الادخار والاستثمار أو على مستوى المتغيِّرات النقدية. أما في مرحلة لاحقة من البحث، فيشير الكاتبان إلى أن عملية تبييض الأموال ضمن بيئة اقتصادية معيَّنة تؤدي دوراً مهماً في جذب أعداد كبيرة من المجرمين.

أما البحث السادس من الكتاب فتطرق لموضوع إدارة صناديق التقاعد، لما للإدارة الجيدة لهذه الصناديق من تأثير على استقرار حياة المستفيدين وعائلاتهم، فضلاً عن استقرار النظام المالي للدولة بوجه عام. فتحت عنوان "إدارة صناديق التقاعد: الحلول الممكنة للتصدّي للممارسات غير الأخلاقية أو غير الشرعية"[٨]، قدّم كل من كلوديا شامباين وفرانك كوجنيز ومارك أندره لابوانت، سرداً لأبرز الفضائح المالية التي حصلت خلال الأعوام المنصرمة، وعرضوا بالتفصيل الطرق النموذجية في إدارة هذه الصناديق لتفادي حصول كوارث مالية في المستقبل. إضافة إلى ذلك، يتضمن البحث لمحة عن صناديق التقاعد في كندا في ظلّ تطور النظام المصرفي. يقترح المؤلفون الأخذ في الحسبان بعض التشريعات المصرفية من أجل تأمين الديمومة لهذه الصناديق، فيرون أن الحوكمة السليمة وإدارة المخاطر والتحقق من درجة الالتزام، إضافة إلى المعايير الكمية، هي من الأمور الضرورية وأن كانت غير كافية.

وفي الفصول اللاحقة يعرض الكتاب عدة دراسات لحالات تتعلق بعدد من البلدان، مع الأخذ في الحسبان الثقافات السائدة في التجارب العائدة لها؛ فضمن البحث السابع المعنون: "عمليات تحويل

(٥) Trudel, Y. – Fraudes et autres irrégularités financières : tire-t-on des leçons du passé? – In Partie 2 : Fraudes, crimes corporatifs et gouvernance d'entreprise, Chapitre 3 : pp 79-101.

(٦) Shehu, A. – Les produits de la criminalité et du blanchiment d'argent – In Partie 2 : Fraudes, crimes corporatifs et gouvernance d'entreprise, Chapitre 4 : pp 103-146.

(٧) Barone, R. et Masciandaro, D. – Le crime et le blanchiment d'argent : une perspective globale – In Partie 2 : Fraudes, crimes corporatifs et gouvernance d'entreprise, Chapitre 5 : pp 147-161.

(٨) Champagne, C. - Coggins, F. et Lapointe, M.-A. – La gestion des caisses de retraite : des pistes de solution pour contrer les pratiques moralement douteuses ou illégales – In Partie 2 : Fraudes, crimes corporatifs et gouvernance d'entreprise, Chapitre 6 : pp 163-177.

الأموال إلى جمهورية سورينام – من خلال الوسائل المشروعة أو غير القانونية"(٩)، تسلط بريجيت أنجر وفرانس فان واردن الضوء على طرق تحويل الأموال بين هولندا وجمهورية سورينام مستندين إلى دراسة ميدانية سابقة، فقد حاولا الإجابة عن مجموعة من الأسئلة أبرزها: ما هي كمية الأموال المحوّلة؟ ومن يحوّلها؟ ومن يتلّقاها ؟ وماذا يُحوّل؟ ولماذا يُحوّل؟ وما هو هدف عمليات التحويل؟ وبأية طرق يتمّ التحويل ؟

وفي البحث الثامن المعنون "الوقاية من الإجرام الإلكتروني: المخالفات وسلطات التحقيق في كندا"(١٠)، تعرض ماري بيار روبير وسيمون روي في الجزء الأول تعريفاً لجرائم المعلوماتية، قبل الغوص، في الجزء الثاني من الدراسة، للبحث في الإجراءات التي يمكن لسلطات التحقيق والتحرّي اتخاذها من أجل تفادي هذا النوع من الجرائم، وتستنتج الدراسة صعوبة كشف هذه الجرائم في ظلّ التطور السريع للتقانة وغياب الخبرة، إضافة إلى عدم توافر النصوص القانونية في بعض الأحيان، الأمر الذي يرتّب على الأطراف المعنيّة التعاون الدولي المستمر لمكافحة هذا النوع من الجرائم.

وفي البحث التاسع بعنوان: "من مجموعات الضغط (اللوبي) إلى الفساد السياسي: مقارنة بين فرنسا والولايات المتحدة"(١١)، تسلط آن ساشيه ميليا الضوء على مدى تأثير الممارسات الثقافية والاجتماعية والمؤسّسية للشركات في المجتمع، مستندةً إلى دراسة مقارنة بين فرنسا والولايات المتحدة الأميركية ذوَي التقاليد المتعارضة، كما يخلص البحث إلى عرض حالات من الفساد في كلا البلدين على المستويين التشريعي والإداري.

وفي الختام، يتناول البحث العاشر "مكافحة الفساد: الحالة النموذجية لفنلندا"(١٢) فيعرض الكاتب ميشال فورتيه من خلاله صورة موجزة عن فنلندا، ثم ينتقل إلى عرض النظرة الفنلندية للفساد والأسباب التي تفسّر تدني نسبة الفساد في هذا البلد والآليات المؤسّسية لمكافحته؛ ثم يعرض توصيات مجموعة الدول المناهضة للفساد في مجلس أوروبا في ما يخص الحالة الفنلندية، وينتهي بعرض أحدث قضايا الفساد في فنلندا.

تظهر أهمية هذا الكتاب من خلال جمعه أفضل الدراسات في مجال الجريمة المالية لنخبة من الأكاديميين البارزين، لا سيما أنّ الجرائم المالية، في عصر الأزمات المالية العالمية، تشكل محور اهتمام الدول الكبرى والمنظمات الدولية خاصة في ما يتعلق بجرائم تبييض الأموال ومكافحة الإرهاب. فقد دأبت هذه المنظمات والدول على تحديد معايير للالتزام بمكافحة الجرائم المالية، وهي تركز اهتمامها على العديد من الدول النامية، فتقوم دورياً بتقييم الإجراءات المتخذة لمكافحة الجرائم المالية والفساد لاسيّما في ظلّ اتفاقية مكافحة الفساد الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة. في هذا السياق، نشير إلى أنّ لبنان انضم إلى مجموعة الدول التي وقعت هذه الاتفاقية، وأصبح ملزماً باتخاذ مختلف الإجراءات لمكافحة الجرائم المالية والإرهاب والفساد تجنّباً لفرض عقوبات اقتصادية ومالية عليه.

في الخلاصة، يمكن القول إن هذا الكتاب يمثّل مرجعاً مهمّاً، وبخاصة للمحامين والمحاسبين ورجال الشرطة والمحللين الماليين لدى المصارف، كما يجيب عن معظم التساؤلات المتعلقة بطرق كشف الجريمة المالية وسبل الوقاية منها.

(٩) Unger, B. et Van Waarden, F. – Les transferts d'argent vers la République du Suriname par voie légitime ou par voie illégale? – In Partie 3 : La lutte contre la crminalité financière et la prise en considération des cultures environnantes, Chapitre 7 : pp 181-203.

(١٠) Robert, M.-P. et Roy, S. – La prévention de la cybercriminalité : infractions et pouvoirs d'enquête au Canada – In Partie 3 : La lutte contre la criminalité financière et la prise en considération des cultures environnantes, Chapitre 8 : pp 205-217.

(١١) Sachet-Milliat, A. – Du lobbying à la corruption politique : une comparaison France-Etats-Unis – In Partie 3 : La lutte contre la criminalité financière et la prise en considération des cultures environnantes, Chapitre 9 : pp 219-246.

(١٢) Fortier, M. – La lutte contre la corruption : le cas exemplaire de la Finlande – In Partie 3 : La lutte contre la criminalité financière et la prise en considération des cultures environnantes, Chapitre 10 : pp 247-265.

مؤشرات لبنانية



■ طرابلس: نموذجاً لمؤشرات التفاوت الاجتماعي في الحيّز الحضري

إعداد: أديب نعمة



طرابلس: نموذجاً لمؤشرات التفاوت الاجتماعي في الحيّز الحضري



إعداد: أديب نعمة

رئيس قسم الحوكمة وبناء الدولة - أسكوا

صورة صادمة للتكوين الاجتماعي للمدينة

إن المبالغات في تصوير الأزمات والمشكلات الاجتماعية – ولاسيما الفقر – ليس أمراً مفيداً بالضرورة. وبالتأكيد لا يقع هذا النصّ ضمن هذه الفئة من المقالات، بل هو يسعى إلى اعتماد أكبر قدر ممكن من الموضوعية والابتعاد عن الإثارة التي كانت على الدوام في غير مصلحة الفقراء.

ولكن إذا أردنا أن نختصر وصف التكوين الاجتماعية في طرابلس، لقلنا إن هذه المدينة (التي هي المدينة الثانية في لبنان) هي مدينة يسكنها الفقراء والفئات الشعبية، وإن فيها بعض «جيوب» الرخاء النسبي حيث تسكن فئات من الطبقات الوسطى والميسورة والتي لا تشكل سوى حوالي ٢٠٪ من سكان المدينة في حين أن ٨٠٪ هم من الفقراء والفئات الشعبية.

وبسبب ذلك، وبدل تحديد جيوب الفقر في المدينة، من الأفضل تحديد جيوب الرخاء النسبي. فهذه الفئات المرفّهة نسبياً، تسكن فعلياً في رقعة محدودة جدّاً من المدينة تمتد بين طريق المئتين شمالاً، والمعرض ومحيطه جنوباً، وبين خط مستديرة المئتين – مار مارون – النيني شرقاً، ومدخل مدنية الميناء غرباً. هنا، وفي هاتين المنطقتين العقاريتين، أي بساتين طرابلس وبساتين الميناء، تسكن الكتلة الرئيسية من الفئات الوسطى (وما فوق). يضاف إليها شريط ضيق جدّاً مكوّن من واجهة شارع بورسعيد في الميناء والواجهة البحرية الجديدة فيها، وبعض الجيوب المتفرقّة والمحدودة من الأسر الوسطى التي لم تترك مناطق سكنها الأصلية في أبوسمرا، أو التل، أو في محيط البولفار المباشر. وهذه كلها، كما سبقت الإشارة إلى ذلك تشكل حوالي خمس السكان فقط.

الطابع المكاني والتغيّر الزمني

يرتبط الفقر والحرمان في طرابلس بقوة بالمكان. والتفاوت بين الأحياء كبير جدّاً، كما أن معظم الأحياء منسجمة من حيث طبيعتها الاجتماعية، أي هي في الغالب مكوّنة من غالبية كبيرة شعبية وفقيرة (ولا يخلو أمر من استثناءات بالطبع من دون أن يؤثر ذلك على الصورة العامة). وفائدة الدراسة الجديدة التي تمّ تنفيذها بالشراكة بين المعهد العربي لإنماء المدن وبلدية طرابلس واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا – الاسكوا،

والتي قام بتنفيذ العمل الميداني فيها مؤسّسة البحوث والاستشارات، هي أن هذا البحث يمكّن للمرة الأولى من قياس نتائج ممثلة على مستوى الأحياء داخل المدينة. وهذا أمر حاسم بالنسبة للعمل البلدي وبالنسبة للتدخل الاجتماعي والتنموي. والأحياء الثمانية هي: التبانة والسويقة، بعل محسن – القبة (زيتون طرابلس شمال النهر)، أبوسمرا (زيتون طرابلس جنوب النهر)، التلّ – الزاهرية، المدينة القديمة، بساتين طرابلس (المنطقة الواقعة غرب البوليفار والميناء)، بساتين الميناء (وهي امتداد بساتين طرابلس، وتشمل الأحياء الممتدة بين مدينتي طرابلس والميناء على طول طريق المئتين وشارع عزمي وطريق الميناء والمعرض)، وأخيراً الميناء.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك في الفقرة السابقة، وإذا استثنينا رقعة بساتين طرابلس – بساتين الميناء التي تغلب على تكوينها الطبقات الوسطى، فإن المناطق الأخرى تتميّز بطابع فقير - شعبي غالب. وبشكل عام، فإن مستويات الفقر والحرمان الأعلى تسجّل في منطقة باب التبانة – السويقة، وجبل محسن – القبة، وأبوسمرا، والمدينة القديمة بنسب متقاربة أحياناً. وتقترب من هذه النسب أيضاً مدينة الميناء (خصوصاً إذا استثنينا واجهة بورسعيد والواجهة البحرية). أما التل-الزاهرية، فهي منطقة سكنية تجارية في الوقت نفسه، وهي ذات طابع شعبي متزايد مع الوقت، إلا أن مؤشراتها أفضل بشكل طفيف من المناطق الأخرى.

إذا أردنا مقارنة الوضع الحالي للأحياء مع ما كان عليه الوضع عام ٢٠٠٠-٢٠٠١ (استناداً إلى دراسة نفذها (عام ٢٠٠٢) المهندس ديران هرمنديان في إطار إعداد المخطط التوجيهي لمدنية لطرابلس)، فإن مناطق الفقر السابقة بقيت على حالها، لا بل توسّعت مقارنة بما كانت عليه قبل عشر سنوات. ومن الواضح أن موجة الفقر تتمدّد من شرق البولفار نحو الغرب، وقد وصلت إلى البولفار نفسه (منطقة التل والزاهرية) وهي تتجاوزه باتجاه منطقة بساتين طرابلس العقارية. كما أن موجة الفقر تتمدد أيضاً من الشمال نحو الجنوب، وهي وصلت إلى حدود شارع المئتين وتتقدّم جنوباً حيث تتراجع جزيرة الرفاه النسبي نحو طريق الميناء والمعرض. مع العلم أن هناك بدايات لتآكل عمراني واجتماعي في منطقة الضم والفرز الحديثة التشكّل نفسها، مما يضيق نطاق جزيرة الرفاه من الجنوب أيضاً. أما المثير للقلق، فهو أن هذا المسار واضح ويمكن رصده بسهولة نسبية وفي وقت قصير، حيث أن سنوات معدودة كافية لكي يظهر على أحد الأحياء بدايات التآكل أو التبدّل في التكوين الاجتماعي في المدينة.

الأرقام تتكلم

لا يختزل الواقع في رقم ما، ولا الأرقام وحدها قادرة على كشف المشكلات والإحاطة بكل أبعادها. ومع ذلك فهي – إن أحسن اختيارها واستخدامها – يمكن أن تعطي إثباتاً يؤيّد أو يدحض فكرة ما. على سبيل المثال، عندما نقول إن حوالي ٨٠٪ من سكان طرابلس هم الفئات الشعبية والفقيرة، فهل هناك ما يدعم هذا الحكم من معطيات، رقمية إذا

أمكن، بسيطة ومباشرة، ولا يمكن تأويلها بشكل متناقض أو متباعد؟

سنحاول ﮬ ما يلي تقديم بعض الأمثلة الداعمة لذلك.

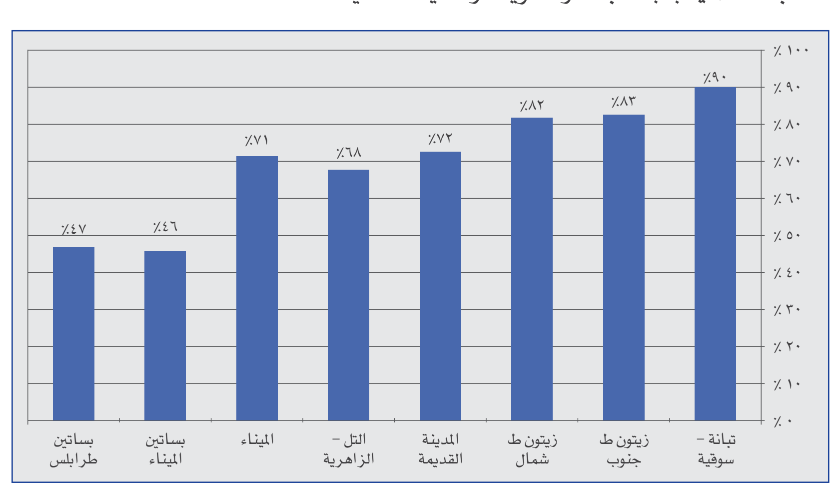
الصحة والتعليم

الخدمات الصحية متوفرة بشكل عام. ولكن المشكلة ﮬ لبنان، وكما هو معروف بالاستناد إلى دراسات سابقة، تتمثل ﮬ نوعية الخدمة والتفاوت ﮬ هذا الجانب بحسب المستوى المعيشي للسكان، كما تتمثل ﮬ الكلفة المرتفعة للرعاية الصحية والتي تشكل عبئاً كبيراً على الأسر الفقيرة خصوصاً.

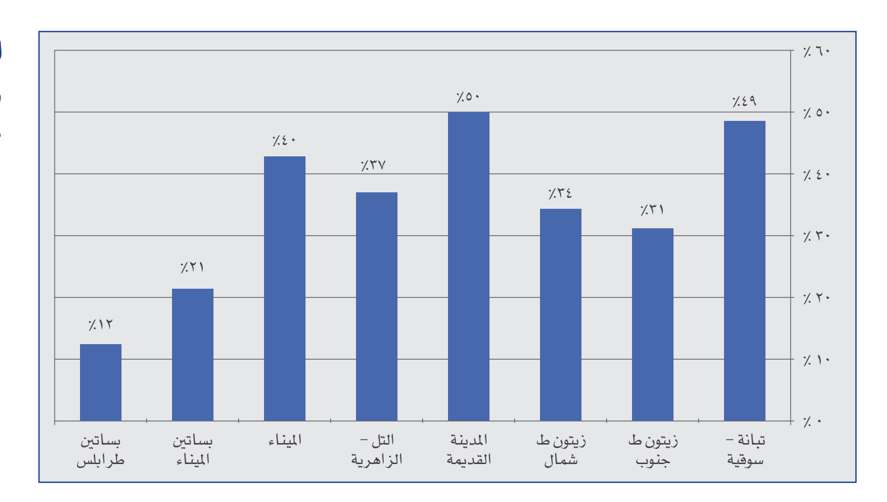
لذلك نختار لتقييم مستوى توفّر الحق ﮬ الرعاية الصحية والقدرة على الإفادة منها مؤشرين هامين: الأول هو نسبة الأسر التي لديها تأمين صحي، ونسبة الأسر التي إذا مرض أحد أفرادها لم تزر الطبيب أو لم تكمل العلاج كاملاً لسبب اقتصادي.

بالنسبة للتغطية عن طريق التأمين الصحي، فإن النسبة ﮬ لبنان هي حوالي ٥٢٪ – ٥٤٪ تقريباً بحسب إدارة الإحصاء المركزي ﮬ دراساتها الأخيرة بعد عام ٢٠٠٥. أما النسبة ﮬ طرابلس، فهي ٢٧٪ فقط، أي أن ٧٣٪ من الأسر ليس لديها تأمين صحي. (قارن مع ٨٠٪ طبقات شعبية وفقيرة). وتبلغ هذه النسب أقصاها ﮬ التبانة–السويقة (٩٠٪) وأبوسمرا (٨٣٪) القبّة – جبل محسن (٨٢٪). ﮬ حين تبلغ النسبة ٤٦٪ و٤٧٪ ﮬ بساتين طرابلس والميناء. ويجب قراءة ذلك بصفته تعبيراً عن الحق ﮬ الرعاية الصحية، وبصفته تعبيراً عن نوع العمل والنشاط الاقتصادي الذي يقوم الأفراد إذ أن من يقوم بعمل دائم ومنظم ﮬ القطاعين العام والخاص، أو ﮬ إحدى المهن ذات القيمة الاجتماعية والمردود الاقتصادي، مشمول عموماً بالتغطية. ﮬ حين بيّنت النتائج أيضاً أن ٣٥٪ من الأسر المقيمة ﮬ طرابلس أفادت أن احد أفراد الأسرة مرض خلال الأشهر الستة الأخير، ولم يتلق علاجاً أو لم يكمل العلاج المحدّد من قبل الطبيب وتبلغ هذه النسبة ٥٠٪ ﮬ باب التبانة والسويقة والمدينة القديمة.

الشكل رقم (١)
نسبة الأسر من دون تأمين صحي



الشكل رقم (٢)
نسبة الأسر التي لم تعالج أحد مرضاها أو لم تكمل علاجه



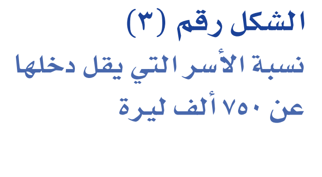
أما بالنسبة للتعليم، فإن نسبة الأمية تبلغ ١١٪. أما نسبة الجامعيين فهي ٧٪ في المدينة وتتراوح بين ١٪ في منطقة التبانة – السويقة، وحوالي ربع السكان في مناطق الرفاه النسبي في بساتين طرابلس وبساتين الميناء. أما بالنسبة إلى ارتياد المدارس الخاصة والحكومية، فإن ثلثي التلاميذ في المراحل قبل الجامعية مسجلون في المدارس الرسمية، أما تلاميذ المدارسة الخاصة فهم يمثلون حوالي ٨٪ من التلاميذ فقط في منطقة أبوسمرا (وهي النسبة الأدنى)، في حين أن حوالي ثلثي التلاميذ همّ في مدارس خاصة في بساتين الميناء وبساتين طرابلس. وهذه مؤشرات نموذجية تدلّ على التفاوت الاجتماعي في لبنان، وفي مدينة طرابلس تحديداً. ونشير إلى أن هذا الاختلاف في استخدام خدمات القطاع الخاص أو العام ينسحب على القطاع الصحي أيضاً.

الدخل والموارد

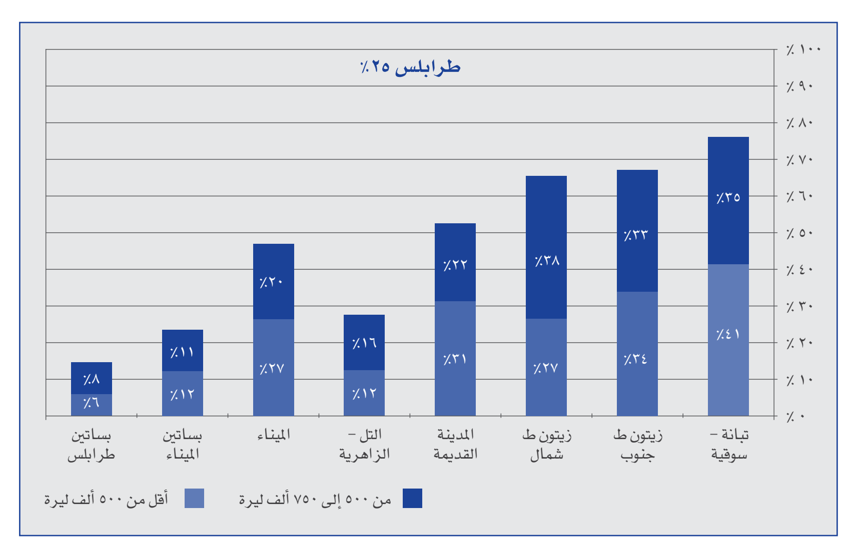
بعض المعطيات عن الملكيات والموارد تدل على المستوى المعيشي العام في المدينة وعلى التفاوت بين الأحياء. على سبيل المثال لاحظنا أن ٢٣٪ من سكان طرابلس يشترون مياه معبّأة للشرب، وأدنى نسبة هي في التبانة وهي ٤٪، وأعلاها في بساتين طرابلس وهي ٦٧٪. ولا تتوفر وسيلة تدفئة أو تبريد في ٢٠٪ من مساكن طرابلس، والنسبة الأعلى هي في أبوسمرا (٣٨٪) والأدنى هي في بساتين طرابلس والتل - الزاهرية (٥٪). ومن ناحية أخرى، فإن ٣٨٪ من الأسر في طرابلس تملك سيارة خاصة، والنسبة الأدنى هي في التبانة – السويقة والقبة – جبل محسن وأبوسمرا (٢٥ – ٢٦٪) والنسبة الأعلى هي في بساتين طرابلس – بساتين الميناء (٧٣ – ٦٩٪).

ولكن عندما نقارب موضوع الدخل نفسه، فإن النتائج أيضا صادمة. ذلك أن ٢٥٪ من الأسر صرّحت أن دخلها يقل عن ٥٠٠ ألف ليرة شهرياً (الحد الأدنى للأجور في ذلك الوقت) في حين أن ٥٠٪ يقل دخلها عن ٧٥٠ ألف ليرة. أما فئات الدخل العليا التي تزيد عن ٤ ملايين ليرة شهرياً فهي تمثل ٥٪ من الأسر فقط. أما التفاوت بين الأحياء فهو أكثر

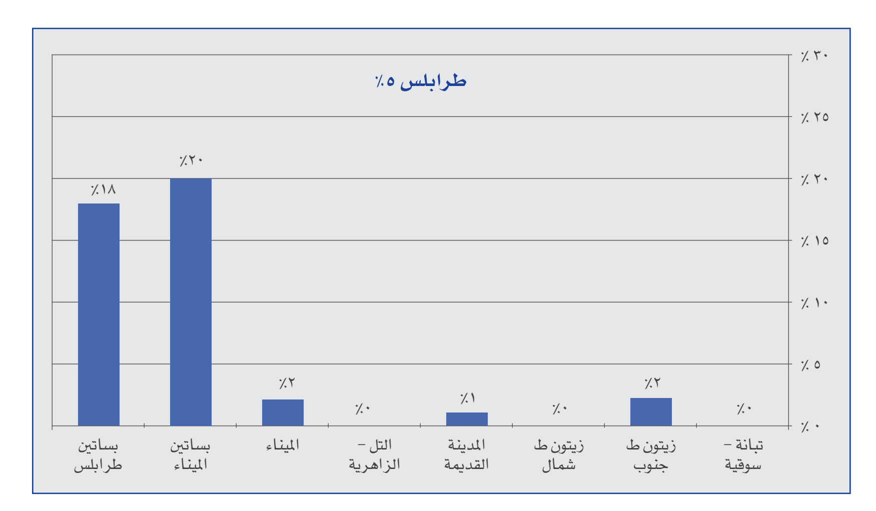
دلالة، ويؤشر بشدة إلى التركز المكاني للفقر في الأحياء التي اشرنا إليها. الربط بين مؤشرات الدخل هذه، والمؤشرات الاقتصادية – الاجتماعية الأخرى التي سبقت الإشارة إلى بعضها، يمكّن من تكوين فكرة واضحة تماما عن معنى العيش في هذه الأحياء، وفي طرابلس بشكل عام.



الشكل رقم (٣)
نسبة الأسر التي يقل دخلها عن ٧٥٠ ألف ليرة



الشكل رقم (٤)
نسبة الاسر التي يزيد دخلها عن ٤ ملايين ليرة



قياسات الفقر

إن احد الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة هو بناء دليل لقياس الفقر الحضري يكون بسيطاً ومن دون كلفة فعلية، ويمكن للبلديات والمراصد الحضرية التابعة لها، أن تستخدمه بشكل متكرّر لإغراض تدخلها المحلي. ولن نعرض تفاصيل هذا الدليل الآن، فهو قيد التطوير النهائي وسوف تعرض منهجيته ونتائجه في تقرير هو قيد الإعداد.

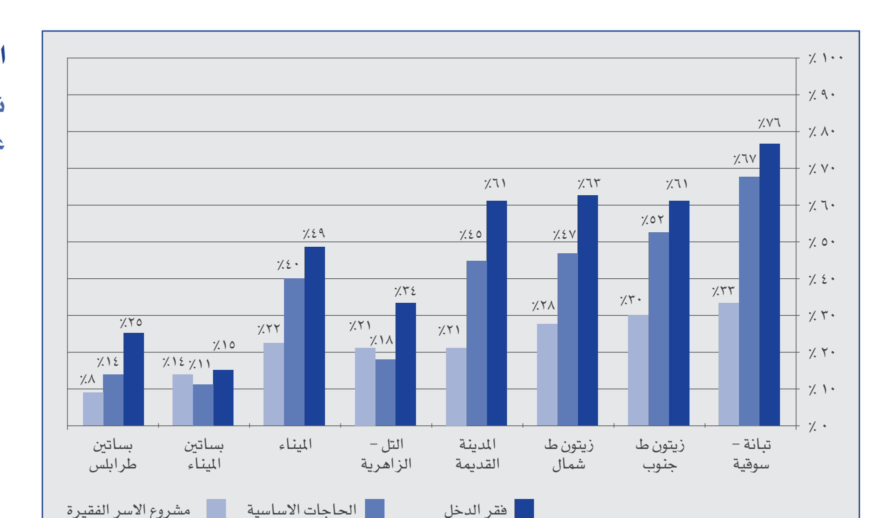
ولإغراض تعود لإصدار هذا الدليل، فإن الدراسة تضمّنت تطبيق قياسات الفقر التي سبق اعتمادها في لبنان على المدينة. وهي ثلاثة:

- فقر الدخل، حيثُ حُدّد خط الفقر الأدنى المحدّد بـ ٣,٨$ في اليوم للفقر بحسب أسعار عام ٢٠١٢. وهو مستند إلى خط فقر الدخل الوطني لعام ٢٠٠٥ والمقدّر في حينه بـ ٢,٤$ للفرد في اليوم. وبناءً على هذا الخط فإن نسبة فقر الدخل في طرابلس بلغت ٥١٪.
- نسبة الأسر المحرومة بحسب دليل أحوال المعيشة الذي اعتمد سابقاً في لبنان (١٩٩٥، و٢٠٠٥). ونسبة الأسر المحرومة بحسب هذا الدليل بلغت ٤٠٪. مع الإشارة إلى أن نسبة الأسر المحرومة بحسب دليل الوضع الاقتصادي (وهو دليل فرعي من ضمن الدليل العام) بلغت أيضاً ٥١٪.
- نسبة الفقر معبّر عنها بنسبة الأسر المؤهلة للإفادة من برنامج استهداف الأسر الفقيرة الذي تنفذه وزارة الشؤون الاجتماعية بدعم من البنك الدولي، وهو يعبّر عن الفقر الشديد جداً الذي يجعل الأسرة مستحقة للمساعدة الاجتماعية، وبلغت النسبة في طرابلس ٢٣٪.

وتظهر هذه النتائج باختصار، أن أكثر من ثلثي السكان على الأقل يعيشون تحت خط الفقر في أربعة مجموعات أحياء كثيفة السكان هي كل المناطق الواقعة شمال نهر أبو علي ويضاف إليها المدينة القديمة. وأن ثلث السكان في هذه المناطق يعيشون في وضعية الفقر الشديد. من ناحية أخرى، فإن الوضع في الأحياء الفقيرة في الميناء وفي الزاهرية و التلّ ليس أفضل منذ ذلك. وإذا كان المتوسط العام لهاتين المنطقتين أفضل قليلاً فإن ذلك يعود إلى تداخل المناطق التجارية مع المناطق السكنية، والى وجود شريط من المساكن الأفضل حالاً على الطرق الرئيسية لا أكثر.

الشكل رقم (٥)

نسبة الاسر التي يزيد دخلها عن ٤ ملايين ليرة



خلاصة

إن نسبة الأسر التي صرحّت أنها تحصل على مساعدات من احد الزعماء السياسيين في المدينة بلغت ١١٪ من إجمالي الأسر المقيمة في طرابلس. وتبلغ هذه النسبة أقصاها في المدينة القديمة (٢٨٪) والميناء (٢٠٪) بحكم التأثر الانتخابي كما هو واضح. ونحن إذ نورد هذا الأمر، فإننا نقوم بذلك من باب الإشارة إلى ما يجب تجّنبه بالكامل في التعامل مع المشكلات الاجتماعية في طرابلس.

إن نهج التوزيع، ومنه التوزيع السياسي والخدمات على اختلافها، ليس الأسلوب المناسب على الإطلاق للتعامل مع الوضع في طرابلس. المطلوب هو تدخل متكامل يبدأ من تنفيذ المشاريع الكبرى المقررة للمدينة ولمنطقة الشمال، وصولاً إلى التدخلات المتخصصة التي يمكن أن تقوم بها الجمعيات في الأحياء، والتي تكمّل بشكل أو بآخر الجهود التنموية الرسمية في هذا المجال.

إن مصادر الخلل المزمن التي أدت إلى تهميش طرابلس اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، والتي أدت إلى نوع من التدهور الاجتماعي والاقتصادي والأمني وانتشار الفقر، ذات طبيعة ومستويات متعددة ومتداخلة. ومنها:

١. غياب سياسات وطنية لتحقيق الإنماء المتوازن من خلال تدخلات لها طابع استراتيجي ومستمر.

٢. ضعف القيادة المحلية، وعدم تمكنها من إيجاد آليات تنسيق في ما بين المكوّنات السياسية المحلية وفي ما بين الخدمات النوعية المجّانية التي توفّرها الجهات ذات الصلة في المدينة.

٣. ضعف آليات وهياكل المشاركة التي تتيح للمجتمعين المدني والاقتصادي بالمساهمة في إطلاق عملية التنمية من خلال مشاركة فعلية ومستمرة في القرار المحلي.

٤. تدخّلات مجتزأة وذات طابع خدماتي لا تفيد في معالجة المشكلات في المدينة وذلك عائد للطبيعة المركبة التي لا تحل دون معالجة الأسباب.

لذلك فإن بداية الحل تتمثّل في إرساء دعائم خطة تنمية شاملة للمدينة ذات طابع استراتيجي وتبنى على أساس مسوحات علمية ميدانية، بالشراكة الكاملة بين الحكومة الوطنية والجهات المحلية المعنية بالتنمية على كافة الصعد، بما فيها المجتمع المدني والقطاع الخاص، والفعاليات السياسية والمجلس البلدي...الخ. خطة تتمتع بدعم كل الأطراف ومحيّدة عن الصراع السياسي الضيق، وبقيادة فريق عمل ذي كفاءة فنية عالية جداً وصلاحية تنفيذية واسعة. وخطة العمل هذه يجب أن تتعامل مع كل الأبعاد المترابطة للوضع في المدينة، بدءاً من الوضع الأمني وصولاً إلى الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والثقافي.



اتجاهات اقتصادية عالمية



أزمة الديون السيادية

إعداد: مؤسسة البحوث والاستشارات



أزمة الديون السيادية

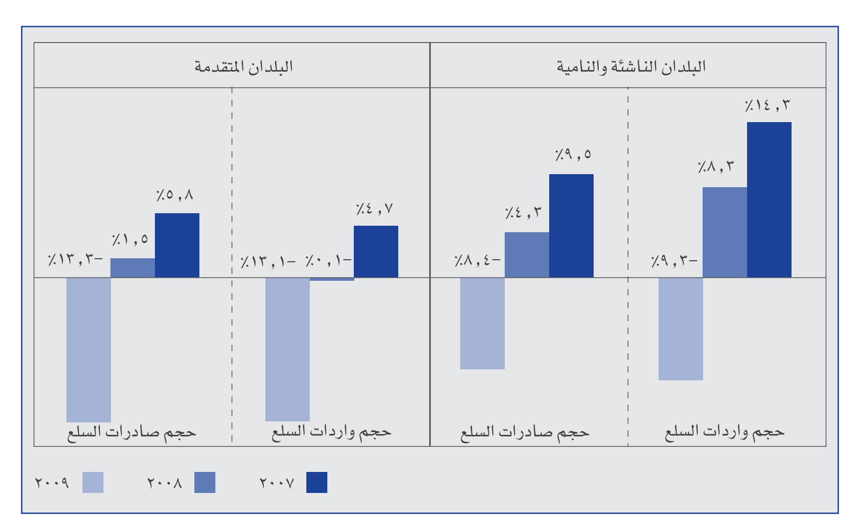
إعداد: مؤسسة البحوث والاستشارات

مقدمة

لا يزال العالم يواجه راهناً ارتدادات الأزمة الاقتصادية والمالية التي انطلقت شرارتها في أواخر العقد المنصرم، والتي تعتبر من أكبر وأعقد الأزمات منذ "الكساد العظيم" (The Great Depression) عام ١٩٢٩. وكانت الأزمة قد بدأت عام ٢٠٠٧، مع انفجار فقاعة أسعار المساكن (housing bubble) في الولايات المتحدة الأميركية، التي جرّت معها أزمة الرهون العقارية عالية المخاطر (subprime real estate mortgages). ثم ما لبثت الأزمة أن انسحبت على المشتقات المالية المرتبطة بها، في اقتصاد معولم تطغى على أسواقه المالية الأساسية عمليات التوريق والمضاربة. وبفعل الآثار التراكمية لهذه الأزمات المتعاقبة (domino effect)، شهد الناتج المحلي الإجمالي العالمي[1]، للمرة الأولى في التاريخ الحديث، هبوطاً حاداً بلغ حدّه الأقصى ٦,٥٪عام ٢٠٠٩، وذلك بالتزامن مع تقلص ملحوظ في حجم التجارة العالمية، كما هو مبيّن في الرسم البياني رقم ١:

الرسم البياني رقم (١)

معدلات النمو السنوي في حجم الصادرات والواردات لمجموعتي البلدان المتقدمة والبلدان النامية (٢٠٠٧-٢٠٠٩)



المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي. وقد تم اعتماد تصنيف صندوق النقد الدولي للبلدان الواقعة ضمن هاتين المجموعتين، حيث تضم مجموعة البلدان المتطورة ٣٥ دولة، بينما تتألف مجموعة البلدان الناشئة والنامية من ١٥١ دولة.

(١) في ذلك العام سجل الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) لمجموعتي البلدان المتطورة من ناحية والبلدان الناشئة والنامية من ناحية أخرى، هبوطاً بنسب متقاربة (-٨,٥٪ و-١,٥٪ على التوالي) مقارنة بالعام ٢٠٠٨. أما بالأسعار الثابتة، فإن معدل انخفاض الناتج في مجموعة البلدان المتطورة قد بلغ -٣,٦٪، في مقابل تباطؤ الناتج إلى نحو ٢,٨٪ في مجموعة البلدان الناشئة والنامية.

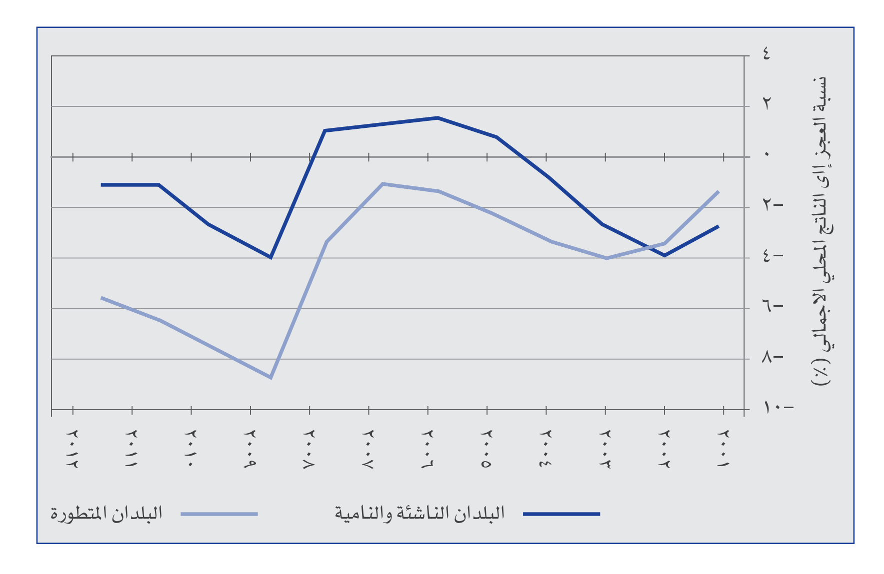
ومع تجاوز الأزمة حدود البلدان والأسواق والقطاعات، برزت بشكل ساطع مشكلة الديون السيادية، وبخاصة في عدد من البلدان الأساسية المتطورة.

تكاليف احتواء الأزمة... والميل الصاعد للديون:

سارعت الحكومات والبنوك المركزية في البلدان الأكثر تأثراً بالأزمة، إلى اتخاذ قرارات حاسمة لوقف السقوط الحر للأسواق (free fall) وانهيار البورصات وإفلاس المصارف وشركات التأمين والمؤسسات المالية عموماً. واعتمدت تلك الحكومات على سياسات نقدية توسّعية، بهدف تمويل حُزَم الإنقاذ المالي وشراء الرهون العقارية والديون والسندات الهالكة، إضافة الى إطلاق برامج التحفيز الاقتصادي. وقد انعكس ذلك في تعاظم الاتجاه نحو الاستدانة في معظم هذه الدول، التي عانت أيضاً من تنامي كلفة إعانة البطالة، في الوقت الذي تراجعت فيه المداخيل بسبب تراجع حجم الإنتاج والتجارة العالمية والاتجاه نحو خفض الضرائب. وتفاقمت، تبعاً لذلك، الأعباء على الموازنات العامة، خصوصاً في البلدان المتطورة. ويُظهر الرسم البياني رقم ٢، المستوى القياسي لنسبة العجز في تلك الموازنات عام ٢٠٠٩، التي قاربت -٨,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي في مجموعة البلدان المتطورة، أي ضعفي نسبة العجز المسجّلة في مجموعة البلدان الناشئة والنامية (-٤٪).

الرسم البياني رقم (٢)

نسبة العجز في الموازنات العامة للحكومات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي، بحسب مجموعات الدول (٢٠٠١-٢٠١٢)



وينذر الأفق المنظور بالحاجة إلى المزيد من الانفاق طالما لم يتم احتواء الأزمة، ووسط استمرار غلبة النمو الاقتصادي الضعيف (anemic growth). والمعروف أن الاحتياطي الفيدرالي (Federal Reserve) قد أنفق في جولات متعاقبة منذ أواخر عام ٢٠٠٨ وحتى منتصف عام ٢٠١١، نحو ٢,٣ تريليون دولار على شراء الأوراق المالية ذات

الصلة بالرهونات العقارية (mortgage backed securities) وسندات الخزينة الأميركية وأسهم وأصول الشركات التي تضررت جراء الأزمة[٢]. ويبدو أن هذه الإجراءات لم تكن كافية لوقف خطر الانهيار، إذ يجري التحضير لإطلاق الموجة الثالثة من "التسهيل الكمّي" (quantitative easing)، التي أعلن عنها بن برنانكي، رئيس نظام الاحتياطي الفدرالي، في منتصف أيلول/سبتمبر من العام الحالي، والتي تهدف الى الإبقاء على اسعار الفائدة قريبة من الصفر، وتأمين استمرار شراء الأوراق المالية المدعومة بالرهون بقيمة ٤٠ مليار دولار شهرياً لمدة غير محدّدة، حتى يعاود النشاط الاقتصادي عافيته، وتنخفض معدلات البطالة.

وإذ شكلت منطقة اليورو مسرحاً أساسياً لتفاعل ارتدادات الأزمة العالمية، فإن ايرلندة كانت من أوائل بلدان هذه المنطقة، التي عانت من الركود الاقتصادي بدءاً من أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨. وكانت هذه الدولة تُعتبر مثالاً للنجاح الاقتصادي، مع تسجيلها معدلات نمو مرتفعة (٥,٥٪ سنويا بين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٧). ولكن هذا الازدهار الاقتصادي ترافق مع تزايد حجم الحسومات على البنوك الايرلندية، حتى وصلت الى ثلاثة أضعاف حجم الناتج المحلي الإجمالي[٣]. وعندما انفجرت فقاعة أسعار العقار، دخلت هذه البنوك في أزمة ملاءة، مما اضطر ايرلندة إلى طلب حزمة إنقاذ على شكل قرض بقيمة ٨٥ مليار يورو من الاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي، في أواخر عام ٢٠١٠.

وكانت اليونان (ضمن منطقة اليورو) قد سبقت ايرلندة في الحصول على قرض بقيمة ١١٠ مليار يورو في أيار/مايو ٢٠١٠، ثم عاودت الحصول على مبلغ آخر بقيمة ١٣٠ مليار يورو عام ٢٠١٢. كما جاء الدور على البرتغال في أيار/مايو ٢٠١١، حينما تلقت حزمة إنقاذ مالي بقيمة ٧٨ مليار يورو. ويبدو أن تأثير الأزمة في اليونان قد أرخى بظلاله على الاقتصاد في قبرص، حيث خسرت حوالي ٤ مليارات يورو خلال عملية إعادة هيكلة الديون الخارجية لليونان، الأمر الذي أجبر قبرص على طلب حزمة إنقاذ بقيمة ١١ مليار يورو، ما يعادل ٦٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي للجزيرة.

ولم تعد الأزمة مقتصرة اليوم على بلدان الأطراف في منطقة اليورو، بل بدأت تعصف في دولها المحورية، وبخاصة عبر اسبانيا وايطاليا (رابع وثالث أكبر اقتصادات منطقة اليورو على التوالي)، اللتين تعانيان من الركود الاقتصادي وتفاقم البطالة (هو الركود[٤] الثاني لإسبانيا في غضون ثلاثة أعوام)، تزامنا مع توقع البنك المركزي الأوروبي أن ينكمش الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة بنسبة ٠,٤٪، في نهاية العام.

(٢) بلغ مجموع ما أنفقته الإدارة الأميركية ضمن هذا البرنامج (TARP) حوالي ٤٣١ مليار دولار أميركي فقط، وقد تم تخفيض سقف تمويل البرنامج الى ٤٧٥ مليار دولار في منتصف ٢٠١٠؛ علما أن معظم المبالغ التي أنفقت ضمن هذا المشروع قد تم استردادها، وتُقدر الكلفة النهائية للبرنامج بحوالي ٣٠ مليار دولار أميركي.

(٣) بلغت مجموع الخصوم على البنوك الايرلندية (Irish-owned banks) حوالي ٥٧٥ مليار يورو، أو ٣٠٩٪ من حجم الناتج المحلي الإجمالي، وكانت تشكل ثالث أعلى نسبة حسومات على الأنظمة المصرفية في منطقة اليورو. يمكن مراجعة: "Irish banking Liabilities" – Davy Research – February 17, 2009

(٤) أظهرت نتائج النصف الأول من هذا العام دخول عدة اقتصادات في دائرة الركود، ومنها: سلوفاكيا، سلوفينيا، اليونان، إيطاليا، البرتغال، إسبانيا.

الجدول رقم (١)

مقارنة بين أحدث البيانات الاقتصادية لكل من اسبانيا وايطاليا
(الربع الثاني من العام ٢٠١٢)

البلد	معدل النمو في الربع الثاني	معدل البطالة	نسبة الديون للناتج المحلي الإجمالي	عجز الموازنة للناتج المحلي الإجمالي
اسبانيا	-٠,٤٪	٢٥٪	٦٩٪	٩٪
ايطاليا	-٠,٨٪	١٢٪	١٢٠٪	٣,٩٪

المصدر: تم تجميع المعطيات نقلاً عن مقال منشور في "Bloomberg: "Rajoy Bets Italian Woes May Ease Spain Rescue Terms. للكاتبين Esteban Duarte and Ben Sills، بتاريخ ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

كذلك لم يسمح تمادي الازمة العالمية بتعافي الاقتصاد الياباني الذي كان يعاني أصلاً من أمراض مستعصية. وكان بنك اليابان قد أنشأ صندوقاً خاصاً بشراء سندات الخزينة وأنواع أخرى من الأصول، ولكنه اضطر مؤخراً إلى رفع سقف تمويل هذا الصندوق، الى نحو ٥٥ تريليون ين (ما يعادل ٧٠٧ مليار دولار أميركي)[٥]، وإلى تمديد مهل الشراء ستة أشهر إضافية حتى آخر عام ٢٠١٣.

الأزمة المصرفية في قلب أزمة الديون السيادية:

شكّل دمج نشاط البنوك التجارية ونشاط البنوك الاستثمارية المعبر الأساسي الذي تغذّت منه ظاهرة نشوء وتطور المؤسسات المالية الدولية الكبرى، التي غالباً ما توصف بكونها "أكبر من أن تفشل" (too big to fail)، نظراً إلى ارتفاع حجمها الى مستوى يجعل من أي فشل خطراً «وجودياً» على مجمل القطاع المالي الدولي. وكان انهيار ثلاثة من بين أكبر خمسة مصارف أميركية في مطالع الأزمة، قد أدى الى كرّ سبحة الإفلاسات في القطاع، حتى بلغ عدد المصارف التي اختفت من الوجود في الولايات المتحدة وحدها ما يفوق ٤٠٠ مصرفاً خلال السنوات ٢٠٠٨-٢٠١١. وقد أظهرت دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي[٦]، أن ٢٥ بلداً قد تعرّضت لأزمات مصرفية بين الأعوام ٢٠٠٧ و٢٠١١، من بينها ١٧ دولة (٦٨٪) بلغت فيها الأزمة المصرفية حدّ الأزمة "السيستميّة" (systemic banking crisis)، كما هو مبيّن في الجدول رقم ٢.

وبالرغم من أن الدراسة - التي تجمع بيانات تعود لـ ١٤٧ أزمة مصرفية على امتداد أربعة عقود - لم تجد علاقة ترابط متينة بين الأزمات المصرفية وأزمات الديون

(٥) نقلاً عن مقال منشور في "Bloomberg: "G-20 Agree More Government Action Needed for World Recovery، للكاتبين Nacha Cattan and Eric Martin، بتاريخ ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

(٦) IMF Working Paper: Systemic Banking Crises Database: An Update – Luc Laeven and Fabian Valencia – June 2012.

(٧) أشارت الدراسة إلى أن ١٣٪ فقط من الأزمات المصرفية قيد الدراسة (في الفترة ١٩٧٠-٢٠١١) قد تزامنت مع أزمة ديون سيادية.

الجدول رقم (٢)

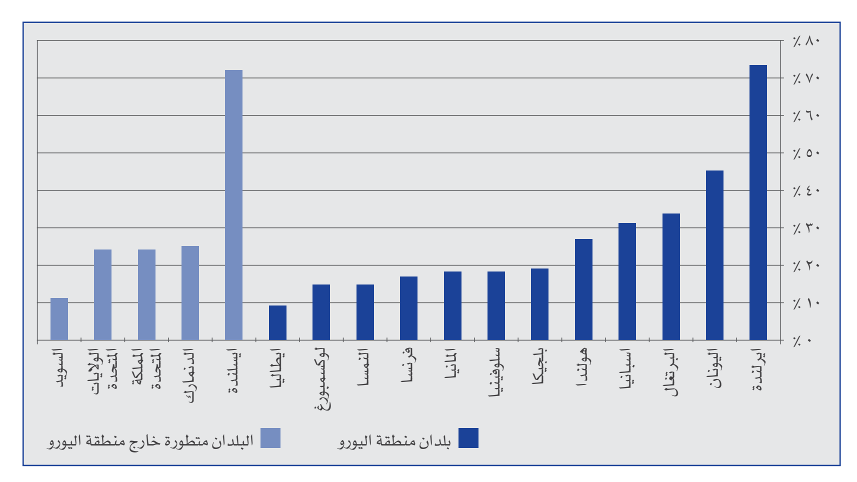
البلدان التي عانت من الأزمة المصرفية، وأهم المعطيات حول كلفة هذه الأزمة (٢٠٠٧-٢٠١١)

مجموعات البلدان		البلد	بداية الأزمة	بداية الأزمة السيستمية	النسبة المئوية من الناتج المحلي الاجمالي (٪)			
					حجم الخسائر	الكلفة المالية	زيادة الدين العام	التوسع النقدي
البلدان المتقدمة	بلدان منطقة اليورو	النمسا	٢٠٠٨	٢٠٠٨	١٤,٠	٤,٩	١٤,٨	٨,٣
		بلجيكا	٢٠٠٨	٢٠٠٨	١٩,٠	٦,٠	١٨,٧	٨,٣
		ألمانيا	٢٠٠٨	٢٠٠٩	١١,٠	١,٨	١٧,٨	٨,٣
		اليونان	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٤٣,٠	٢٧,٣	٤٤,٥	٨,٣
		إيرلندة	٢٠٠٨	٢٠٠٩	١٠٦,٠	٤٠,٧	٧٢,٨	٨,٣
		لوكسمبورغ	٢٠٠٨	٢٠٠٨	٣٦,٠	٧,٧	١٤,٦	٨,٣
		هولندا	٢٠٠٨	٢٠٠٨	٢٣,٠	١٢,٧	٢٦,٨	٨,٣
		إسبانيا	٢٠٠٨	٢٠١١	٣٩,٠	٣,٨	٣٠,٧	٨,٣
		سلوفينيا	٢٠٠٨	×	٣٨,٠	٣,٦	١٨,٠	٨,٣
		البرتغال	٢٠٠٨	×	٣٧,٠	٠,٠	٣٣,٦	٨,٣
		إيطاليا	٢٠٠٨	×	٣٢,٠	٠,٣	٨,٦	٨,٣
		فرنسا	٢٠٠٨	×	٢٣,٠	١,٠	١٧,٣	٨,٣
	خارج منطقة اليورو	الدنمارك	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٣٦,٠	٣,١	٢٤,٩	١,٢
		إيسلندة	٢٠٠٨	٢٠٠٨	٤٣,٠	٤٤,٢	٧٢,٢	٢,٣-
		المملكة المتحدة	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٥,٠	٨,٨	٢٤,٤	٩,٤
		الولايات المتحدة	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٣١,٠	٤,٥	٢٣,٦	٧,٩
		سويسرا	٢٠٠٨	×	٠,٠	١,١	٠,٢-	٧,٦
		السويد	٢٠٠٨	×	٢٥,٠	٠,٧	١١,١	٦,٣
البلدان الناشئة والنامية		روسيا	٢٠٠٨	×	٠,٠	٢,٣	٦,٤	١,٠
		هنغاريا	٢٠٠٨	×	٤٠,٠	٢,٧	٠,٣-	٠,٨-
		كازخستان	٢٠٠٨	٢٠١٠	٠,٠	٣,٧	٩,١	٣,٣
		لاتفيا	٢٠٠٨	٢٠٠٨	١٠٦,٠	٥,٦	٢٨,١	٢,٧-
		منغوليا	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٠,٠	٤,٢	٥,٠-	٣,٠
		نيجيريا	٢٠٠٩	٢٠١١	١٤,٠	١١,٨	٧,٧	٠,٥-
		اوكرانيا	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢,٠	٤,٥	٢٨,٩	١,٧

السيادية[٧]، إلا أن الفترة الزمنية التي تغطيها شملت مراحل من التطور الاقتصادي الشديدة التفاوت، التي توالت فيها أزمات مصرفية وأزمات ديون سيادية مختلفة الأنواع. ويمكننا من خلال نتائج الدراسة، الاستدراك بأن الأزمة الحالية مختلفة نوعياً عمّا سبقها من أزمات (مثل أزمة النمور الآسيوية، وأزمة «التيكيلا» في المكسيك ...). وأظهرت نتائج الدراسة أن قرابة ثلاثة أرباع البلدان التي ضربتها الأزمة المصرفية الحالية (٢٠٠٧-٢٠١١) تقع ضمن مجموعة البلدان المتطورة، وأن نحو نصف إجمالي الحالات تشمل دول منطقة اليورو بالتحديد. كما أظهرت اتجاه مشكلة الديون السيادية نحو التفاقم، خلال الفترة التي استغرقتها الأزمة المصرفية (في كل بلد على حدة). وبرز هذا التزامن بشكل ملحوظ في ايرلندة وايسلندة، حيث ارتفعت الديون السيادية بنسبة تزيد عن ٧٠٪ خلال مدة سريان الأزمة المصرفية، كما هو مبين في الرسم البياني رقم ٣.

الرسم البياني رقم (٣)

معدلات زيادة الدين العام في البلدان المتطورة خلال الأزمة المصرفية الحالية (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



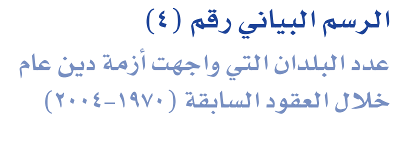
إن إقرار البنك المركزي الأوروبي بخطورة الأزمة وبمدى انكشاف النظام المصرفي عليها، جعله يقوم بضخ السيولة في البنوك، عبر موجتين من التمويل، تجاوزت قيمة المبالغ المشمولة بهما عتبة التريليون يورو: الدفعة الأولى نفذّت في أواخر عام ٢٠١١، وتضمّنت توزيع قروض بقيمة ٤٨٩ مليار يورو على نحو ٥٢٣ مصرف، لمدد طويلة (٣ سنوات) وبفائدة زهيدة بلغت ١٪؛ والدفعة الثانية تحققت في شباط/فبراير من العام الحالي، وشملت توزيع قروض مُيسرة جديدة بقيمة ٥٢٩,٥ مليار يورو، استفاد منها ٨٠٠ مصرف في منطقة اليورو. ونتيجة لاستمرار تفاقم الأزمة، أعلن رئيس البنك المركزي الأوروبي، ماريو دراغي، في أيلول/سبتمبر الماضي، عن استعداد البنك لإطلاق مشروع يرمي إلى شراء غير محدّد السقف لسندات الخزينة التي تصدرها البلدان التي تلجأ إلى البنك الأوروبي لطلب حُزَم إنقاذ مالي لاقتصاداتها.

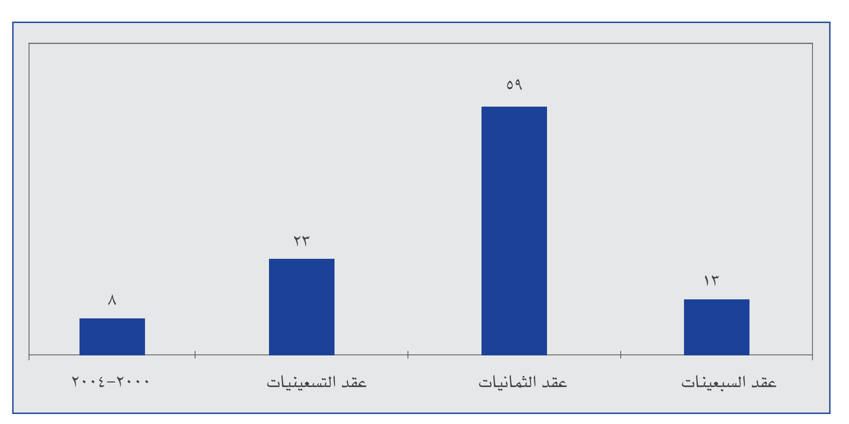
إن التأثيرات الإيجابية لهذه الإجراءات لا تزال موضع نقاش وشكوك، لجهة قدرتها على احتواء آثار الأزمة وتجاوز مسببّاتها، لاسيما أن بعض تلك الآثار بدأت ترخي بظلالها على الدول الأوروبية التي ما زالت محافظة على تصنيفها الائتماني الممتاز (AAA rating)، مثل المانيا وهولندا ولوكسمبورغ وفنلندا. ومع مرور الوقت، يتضح أكثر فأكثر وجوب ربط

الإجراءات الآنية التي سبق تنفيذها، بالتزامات وتدخلات مستقبلية أكثر وضوحاً وجرأةً من قبل البلدان ذات الاقتصادات الأنجع، حتى لو تحمّلت هذه الأخيرة أعباء وأكلافاً أكثر إيلاماً. ذلك أن حجم المشاكل التي سوف تنشأ عن عدم اتخاذ القرار المناسب، قد يودي بوحدة منطقة اليورو، وربما بالعملة الأوروبية نفسها.

تحول أزمة الديون السيادية الى ظاهرة خاصة بالبلدان المتطورة:

بالرغم من أن مسألة الديون السيادية تطال في الظرف الراهن البلدان المتطورة أكثر مما تطال البلدان النامية، فإن هذه الأخيرة سبق أن عانت من تفاقم تلك المسألة في عهود غابرة من تاريخها. فقد أدت المرحلة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية إلى حصول معظم البلدان المستعمرة على استقلالها السياسي، وخوضها مهمات التنمية الاقتصادية للخروج من حلقة التخلّف. وفي سعيها لزيادة الاستثمار، لجأت البلدان النامية الى الاستدانة الخارجية[٨]، بهدف سد فجوة موازين مدفوعاتها والتعويض عن معدلات إدخارها المنخفضة، فضلاً عن تآكل قيمة سعر صرف عملاتها الوطنية نتيجة استيراد التضخم من البلدان المتطورة. وقد تراكمت أحجام ديون الدول النامية إلى درجة حالت دون تمكّن بعضها من سداد استحقاقات فوائد الدين العام. ولهذا السبب تمّ إنشاء «نادي باريس» عام ١٩٥٦، وقد تمثلت مهمته الأساسية في ترتيب إعادة جدولة ديون الأرجنتين من قبل الدول المتطورة (الدائنة). كذلك تمّ إنشاء «نادي لندن» للدائنين من المؤسسات المالية الخاصة عام ١٩٧٦، بهدف إيجاد حل لديون زائير[٩]. وبرزت أزمة مديونية البلدان النامية منذ أوائل السبعينيات واتجهت نحو التفاقم خلال الثمانينات (الرسم البياني رقم ٤). علماً أن جميع أزمات الدين العام أو إعادة جدولة الديون (التي فاق عددها المئة أزمة) قد طالت خلال تلك الحقبة البلدان النامية والناشئة بشكل شبه حصري (فيما عدا كوريا الجنوبية عام ١٩٩٨ التي أصبحت تنتمي إلى مجموعة البلدان المتطورة).


الرسم البياني رقم (٤)
عدد البلدان التي واجهت أزمة دين عام خلال العقود السابقة (١٩٧٠-٢٠٠٤)



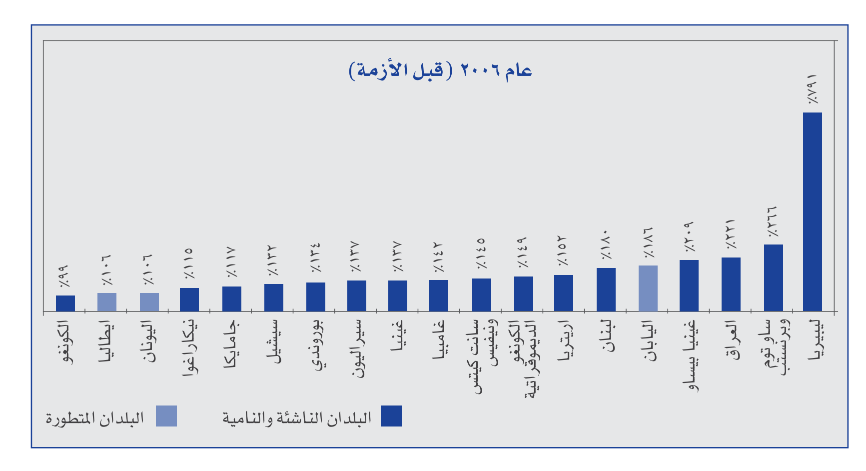
(٨) لا يسمح للبلدان النامية الاستدانة (الخارجية أو حتى الداخلية الطويلة الأمد) بعملاتها الوطنية، أي أنها تتم بالعملة الصعبة، وهذا ما عُرف في الأدبيات الاقتصادية بـ"الخطيئة الأصلية" (Original Sin).

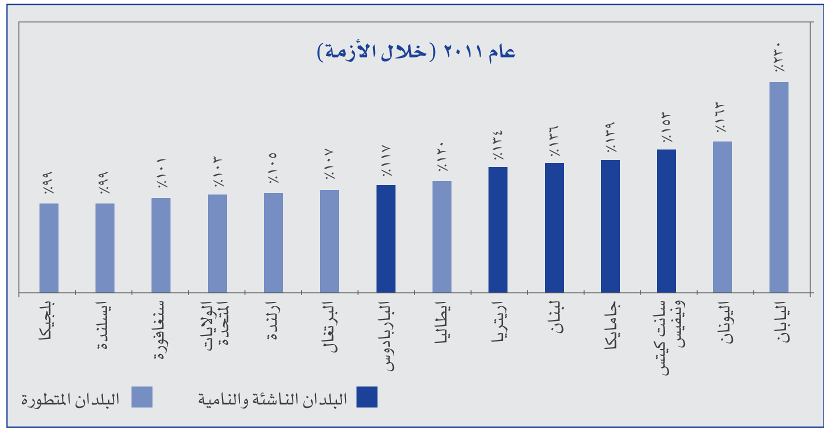
(٩) زائير أصبح اسمها جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ١٩٩٧.

ومن الواضح راهناً أن حكومات البلدان المتطورة هي التي تسجل أعلى معدلات المديونية العامة في العالم، وقد احتلت ديون اليابان قمة الترتيب العالمي بمعدل ٢٣٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وتلتها اليونان في المركز الثاني مسجلة ١٦٣٪ من الناتج (أنظر الرسم البياني رقم ٥). ولا يعتبر حجم الدين العام العامل الوحيد المحدّد في أزمة الدين السيادية، بل ثمّة عوامل أخرى تؤثر في هذه الأزمة، ومنها المعطيات الاقتصادية الأساسية للدولة، وتركيب الدين العام (حصة الديون الخارجية، حصة الديون قصيرة الأمد)، وغيرها. فعلى سبيل المثال، لا يشكل حجم الدين العام لليابان مشكلة كبيرة مقارنة باليونان، لأن معظم سندات الخزينة الصادرة عن الحكومة اليابانية يحملها المستثمرون المحليون، على عكس حالة اليونان.

الرسم البياني رقم (٥)

الدين العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، لتلك الدول التي يتجاوز دينها العام حاجز الـ ٩٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١١)





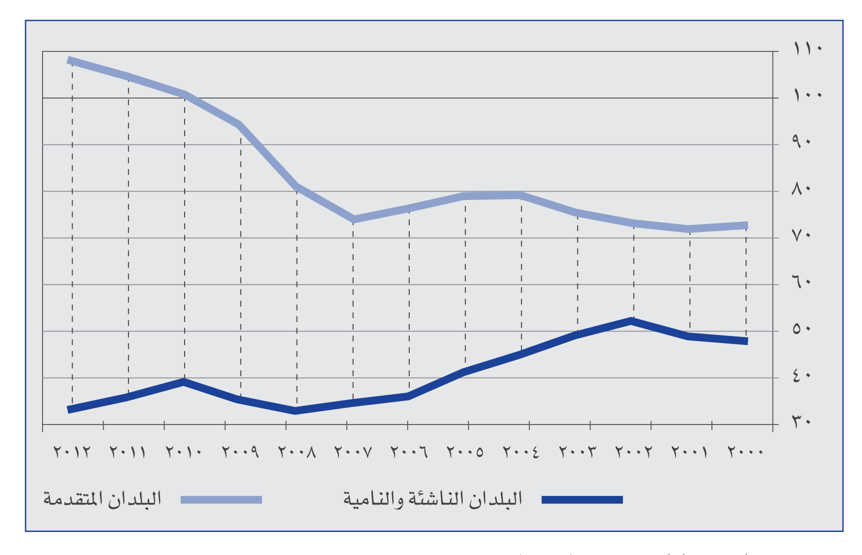
المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي (بحسب تقديرات الصندوق لعام ٢٠١١).



وتتوافق الدراسات الصادرة مؤخّراً على أن ارتفاع الدين العام الى مستوى قريب من إجمالي حجم الناتج المحلي القائم (أكثر من ٨٥٪ أو ٩٠٪)، يقلص معدل النمو الاقتصادي بنسبة ١٪(١٠). وتجدر الإشارة الى أن صندوق النقد الدولي يتوقع بلوغ إجمالي حجم الدين العام لمجموعة البلدان المتطورة نحو ١٠٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي لهذه المجموعة عام ٢٠١٢، وهذا المستوى غير مسبوق منذ الحرب العالمية الثانية(١١). ومن الواضح (الرسم البياني رقم ٦) أن الاتجاه يبدو معاكساً في البلدان الناشئة والنامية، الأمر الذي يعتبر غير اعتيادي في حقبة ما بعد استقلال الدول التي كانت تخضع للاستعمار.

الرسم البياني رقم (٦)

نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، بحسب مجموعات البلدان (٢٠٠٠-٢٠١٢)



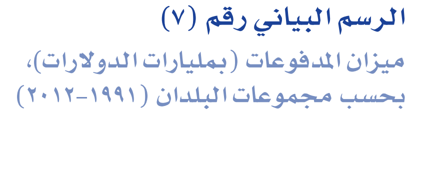
المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي

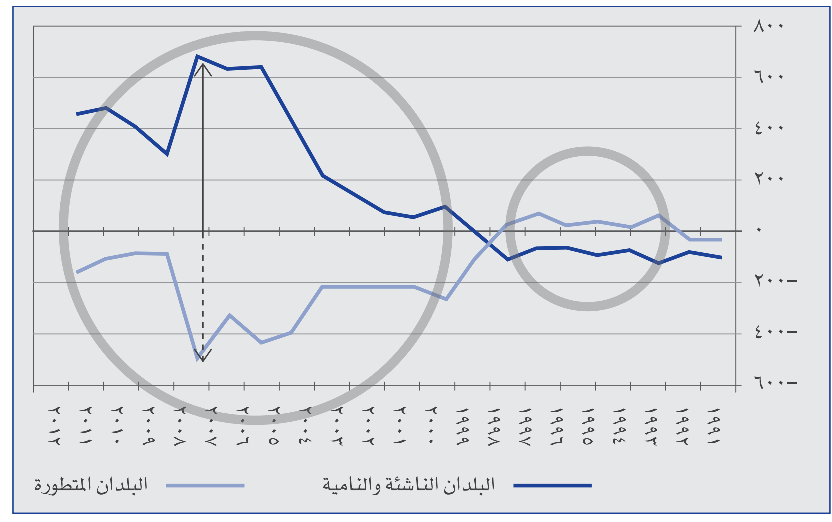
إن لجوء الحكومات الأكثر تضرراً من الأزمة الى الاستدانة لتمويل سياساتها النقدية التوسّعية، قد أفضى ليس فقط الى تفاقم أزمة الديون السيادية، خصوصاً في أوروبا، بل أفضى كذلك الى تشديد الضغوط على الحكومات لاعتماد سياسات تقشفية وتخفيض الأجور والتقديمات الاجتماعية، وإعادة هيكلة سوق العمل. والمعضلة الأساسية المطروحة على تلك الحكومات راهناً، هي كيفية المواءمة بين نزوعها الموضوعي نحو اعتماد سياسات تقشفية من جهة، ومتطلبات حفز معدلات النمو الاقتصادي بغية كبح جماح البطالة من جهة ثانية. وتبدو هذه المعضلة أقرب الى حلقة مفرغة يصعب التكهّن بتوقيت نضج الشروط التي تسمح بمعالجتها .

(١٠) Reinhart Carmen M., Vincent Reinhart, and Kenneth S. Rogoff, 2012, “Public Debt Overhangs: Advanced Economy Episodes Since 1800”, Journal of Economic Perspectives, Vol. 26, Np. 3, pp. 69-86.
Kumar ManmohanS., and Jaejoon Woo, 2010, “Public Debt and Growth”, IMF Working Paper No. 10/174.
Cecchetti, Stephen G., M.S. Mohanty, and FabrizioZampolli,2011, “The Real Effects of Debt,” BIS Working Paper No.352 (Basel: Bank for International Settlements).

(١١) تشير الدراسة التالية إلى أن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لمجموعة الدول السبع الصناعية الكبرى قد بلغت ١١٩٪ في عام ٢٠١١، وهي أعلى نسبة مسجّلة منذ الحرب العالمية الثانية. أنظر:
“Sovereign Debt in Advanced Economies: Overview and Issues for Congress” – Rebecca M. Nelson – February 29, 2012.

ولا بد من ملاحظة أخيرة، مفادها أن مشاكل الاقتصاد الحقيقي، ومن ضمنها مشكلة الانتاج الصناعي، قد تعمّقت قبل تفجر الأزمة الراهنة، وربما كانت في صلب العوامل الممهدة لهذه الأزمة. وعلى سبيل المثال، حقق ميزان المدفوعات الخاص بالبلدان المتطورة نتائج ايجابية خلال عقد التسعينيات بمعظمه، على عكس البلدان الناشئة والنامية التي سجلت بشكل عام عجزاً في موازين مدفوعاتها خلال تلك الفترة. وقد انقلب الوضع رأساً على عقب في هذا المضمار منذ عام ٢٠٠٠، وتفاقمت الهوّة بشكل خاص عام ٢٠٠٨ (كما هو موضح في الرسم البياني رقم ٧)، وسط توقّع بعض مراكز الدراسات[١٢] أن تبلغ حصة البلدان الناشئة والنامية أكثر من نصف (٥٢,٨٪) الناتج المحلي الإجمالي العالمي عام ٢٠٢٥.


الرسم البياني رقم (٧)
ميزان المدفوعات (بمليارات الدولارات)، بحسب مجموعات البلدان (١٩٩١-٢٠١٢)



المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي

وهكذا تحوّلت الولايات المتحدة الأميركية من دولة دائنة الى دولة ذات مديونية مرتفعة في خضّم هذه الأزمة، بينما ارتقت الصين لتحتل المركز الثاني عالمياً لجهة حجم ناتجها المحلي الإجمالي، ولتكون أكبر دولة دائنة للولايات المتحدة بالذات. ويبقى السؤال الأساسي المطروح: "إلى متى يمكن لأكبر دولة مديونة في العالم أن تتمتع بصفة القوة الدولية العظمى فيه؟"[١٣].



(١٢) Conference Board: "Global Economic Outlook 2012": http://www.conference-board.org/data/globaloutlook.cfm

(١٣) طرح هذا التساؤل الشهير، لورنس سامرز (Lawrence Henry Summers)، وهو اقتصادي أميركي، شغل منصب وزير المالية (١٩٩٩-٢٠٠١) في عهد الرئيس بيل كلينتون، كما أصبح مديرا للمجلس الاقتصادي الوطني للولايات المتحدة في البيت الأبيض، في عهد الرئيس باراك أوباما (حتى ٢٠١٠).



تشريعات



مفهوم تحليل الأثر القانوني ■ إعداد: وليد الشعار

مفهوم تحليل الأثر القانوني



إعداد: وليد الشعار

رئيس دائرة التشريع الضريبي في وزارة المالية اللبنانية - بيروت

تحليل الأثر القانوني أو تقييم الأثر التنظيمي (regulatory impact analysis) للقوانين والقرارات الجديدة هو مستند يتم إعداده قبل عرض القوانين والقرارات الجديدة على المراجع المختصّة.

ويتمثّل دور تحليل الأثر القانوني في توفير تقييم مفصّل ومنهجي للآثار المحتملة للقوانين والقرارات الجديدة على المستويات الاقتصادية والمالية والاجتماعية كافة ناهيك بتظهير رؤية واضحة تبيّن الحاجة الكامنة وراء التنظيم الجديد.

فالحاجة لوجود تحليل الأثر تنشأ جرّاء كون القانون أو التنظيم الجديد يمتلك بالإجمال العديد من الآثار التي غالباً ما يصعَبُ التنبؤ بها من دون دراسة مفصّلة ومن دون استشارة الجهات المعنية. ومن أهم هذه الآثار أن لا تترتب على القانون الجديد تكاليف اقتصادية عاليه قد تتجاوز الفوائد المرجوّة منه. ومن هذا المنظور، فإن الغرض الأساسي من تحليل الأثر القانوني هو التأكّد من أن القانون سيساهم في تعزيز الوضعين المالي والاقتصادي وسيؤمّن تحقيق المصلحة العامة، أي أن الفوائد الناجمة عن تطبيقه ستتجاوز التكاليف.

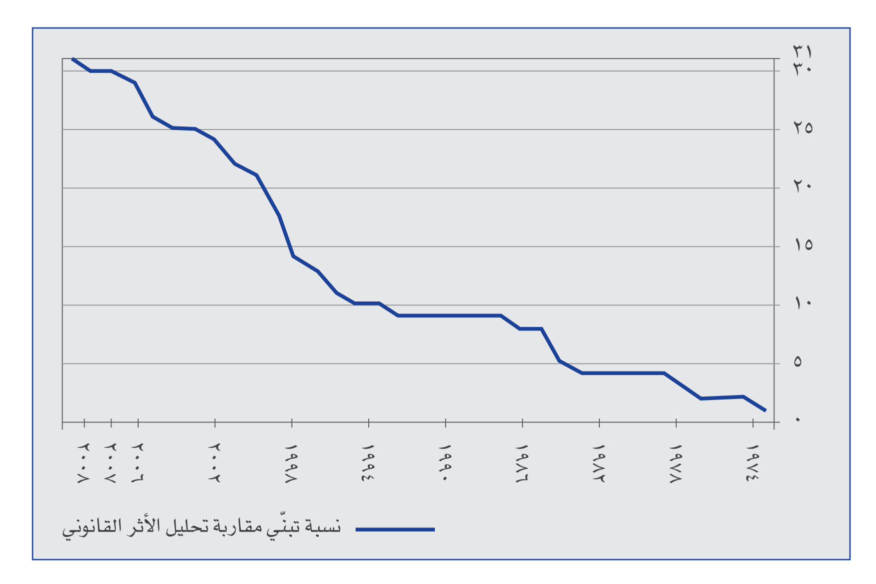
عُرِفَ تطبيق مفهوم الأثر القانوني في الولايات المتحدة الأميركية عام ١٩٧٨. ثم ما لبث أن توسّع تطبيقه أثناء إدارة الرئيس ريغان مع استخدام أدوات تحليل التكلفة/المنفعة. وفي منتصف عام ١٩٩٠ بات ما يقارب إثني عشر بلداً ينفذ متطلبات الاتحاد الأوروبي باستخدام تحليل الأثر القانوني على نطاق واسع. وقد شكّل هذا التطوّر نقلة نوعية كبيرة في هذا المجال، لاسيما بعد أن قدَّمت المفوضية الأوروبية نظام تقييم الأثر القانوني في عام ٢٠٠٢، وأعلنت أن عملية تحليل الأثر هي عملية تهدف إلى تنظيم ودعم وتطوير السياسات الحكومية، من خلال تحديد وتقييم المشاكل المطروحة والسعي إلى حل هذه المشاكل من خلال قوانين أو قرارات تنظيمية جديدة بعد تحليل الآثار المحتملة للخيارات المتاحة في المجالات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، وتحديد مزايا وعيوب كل خيار.

إن لبنان في الوقت الراهن بأمسّ الحاجة لتطبيق مفهوم تحليل الأثر القانوني أو التنظيمي للقوانين الصادرة عن مجلس النواب وللمراسيم والقرارات التي تتخذها الحكومة لقياس انعكاس هذه القوانين والمراسيم والقرارات على المواطن والبيئة والاقتصاد، ولمعرفة ما إذا كانت القيمة المضافة لها تفوق تكلفتها. كما أن القيام بتحليل الأثر بما يشمله من استخدام أجهزة مختصة واستشارة أصحاب الخبرة ومشاركة الأشخاص الذين سيحدث القانون أو القرار الجديد آثاراً واضحةً في حياتهم له أهمية كبيرة في تحديد الحاجة منه وما إذا كان يستدعي التعديل قبل الإقرار والتصحيح، قبل الوقوع في الخطأ، أو الاستدراك وعدم الإقرار في حال كانت له آثار سلبية تفوق الآثار الايجابية المرجوّة منه.

لذلك آمل أن يشكل هذا البحث المقتضب دعوة للمعنيين للمباشرة بتطبيق مفهوم تحليل الأثر القانوني وتظهير التكلفة/المنفعة على القوانين والمراسيم والقرارات الجديدة الصادرة في لبنان.

الرسم البياني رقم (١)

رسم يظهر الاتجاه لتبنّي مقاربة تحليل الأثر القانوني في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية



المصدر: OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, p. 64, Paris

يظهر الرسم البياني أعلاه، تزايد عدد البلدان التي اعتمدت مقاربة تحليل الأثر القانوني كأداة أساسية في يد الحكومات من اجل تطوير آلية اتخاذ القرارات ونص القوانين بما يجعلها أكثر استجابة لمتطلبات المصلحة العامة. تهدف هذه المقاربة إلى تحسين الفاعلية وتعزيز الشفافية من خلال وضع مؤشرات قياس أثر القوانين بحسب القطاعات ومصالح الفئات الاجتماعية في إطار السياسات العامة المتوافق عليها.

> **إن الحاجة لوجود تحليل الأثر تنشأ جرّاء كون القانون أو التنظيم الجديد يمتلك بالإجمال العديد من الآثار التي غالباً ما يصعُب التنبؤ بها من دون دراسة مفصّلة ومن دون استشارة الجهات المعنية**

قوانين جديدة

قانون الحد من التدخين وتنظيم صنع وتغليف ودعاية منتجات التبغ

تضمن القانون حظر صناعة أو استيراد أو توزيع أو تزويد أي منتج من التبغ لا تنطبق عليه قواعد وشروط معينة. كما حظر، صناعة أو استيراد أو توزيع أو تزويد أي منتج من التبغ إلا بعد إجراء الفحوصات المخبرية اللازمة وفقاً لأحكام نظام إدخال المصنوعات التبغية والإستحصال على ترخيص من الجهة المختصّة، وقد حدد بالنسبة للسيجارة الواحدة كمية النيكوتين القصوى المسموح بها بمليغرام، وكمية القطران القصوى بعشرة مليغرامات.

كما حظر القانون تقديم العينات المجانية من المنتجات التبغية والمواد الدعائية لها في أي مكان، وتزويد القاصرين بأي منتج من المنتجات التبغية وتقديمها لهم بأي وسيلة كانت كالبيع أو التوزيع المجاني، وبيع السجائر في غلاف يحتوي على أقل من عشرين سيجارة، وعرض منتجات التبغ بطريقة تمكّن المستهلك من تناولها بشكل مباشر. كما حظر تقديم المنتجات التبغية واللوازم والمكملات في المطاعم والملاهي والأماكن المغلقة.

وأهم ما تضمنه هذا القانون حظر التدخين أو إشعال منتج تبغي أو استعمال مثل هكذا منتج في كل الأماكن العامة المغلقة وأماكن العمل ووسائل النقل العام.

ومن ناحية أخرى سمح للفنادق بتخصيص عشرين بالماية من عدد غرف الفندق للمدخّنين، شرط أن تكون هذه الغرف متجاورة.

وألزم كل إدارة مكان من الأماكن المذكورة في المادة الخامسة منه وضع إشارات واضحة لمنع التدخين على مداخل هذه الأماكن وبداخلها ووسائل النقل.

كما تضمن القانون أنه لا يحق للمصنِّع وللمستورد وللبائع بالجملة والمفرق بيع أو طرح منتج من التبغ إلا إذا ورد على الغلاف، بيان حول المخاطر والآثار على الصحة العائدة لاستعمال هذا المنتج. ويدّون على كل علبة أو عبوة من منتجات التبغ، باللغة العربية تحذيرات صحيّة مقروءة وواضحة تصف آثار التبغ الضارة على الصحة، تغطي أربعين بالماية من مساحة العلبة والعبوة الإجمالية، بحيث تكون كتابة التحذيرات على الوجهتين الرئيسيتين للعلبة وللعبوة، ويقصد بهما الوجهتين الأكبر مساحة.

كذلك حظر القانون القيام بدعاية أو بوضع إعلانات لمنتج من التبغ أو لماركة منتج من التبغ أو أية علامة فارقة متعلقة به أو أي علامة تجارية متعلقة به، إلا ضمن شروط ومهل محددة، كما حظر صناعة واستيراد وترويج وبيع وعرض أية بضائع من أي نوع كانت تمثل أو توحي بشكل من الأشكال إلى منتج من التبغ بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر المأكولات والحلويات والسكاكر والألعاب وبصورة خاصة للقاصرين. ومنع القانون الإعلانات على الطرقات بواسطة اللوحات الإعلانية أو على أسطح الأبنية وواجهات المحلات، وبشكل عام بأية وسيلة تمكّن المارة بأماكن عمومية مشاهدتها.

وفرض القانون عقوبات على المخالفين تصل إلى الحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر.

قانون تعديل المادة (٩) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١٤٦ (رسم انتقال على جميع الحقوق والأموال المنقولة وغير المنقولة) يرمي إلى المساواة بين الوارث المتزوج والوارثة المتزوجة لجهة الاستفادة من التنزيل الإضافي عند احتساب رسوم الانتقال المتوجبة على الوريث

عدل المقطع الأخير من البند (ج) من الفقرة(٥) من المادة (٩) من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٤٦ لتصبح كالآتي: يعفى من الرسم الجزء من الحصة الراثية الصافية الذي لا يتجاوز:



أ. لكل من الفروع والأزواج والوالدين: أربعين مليون ليرة.
ب. لكل من الأصول غير الوالدين والأخ والأخت: ستة عشر مليون ليرة.
ج. لكل من باقي الورثة: ثمانية ملايين ليرة.

ويضاف إلى قيمة الجزء المعفى من حصة الأولاد الراثية:

- أربعة وعشرون مليون ليرة عندما يكون الولد مصاباً بعاهة دائمة تمنعه عن العمل.
- مليون وستماية ألف ليرة عن كل عام أو كسر العام يفصل الولد القاصر عن الثامنة عشرة من عمره.
- ستة عشر مليون ليرة عندما يكون على عاتق الوريث زوج أو زوجة وثماني ملايين ليرة عن كل ولد لم يتجاوز الثامنة عشرة على أن لا يتعدى مجموع هذه الإضافات حدود أربعين مليون ليرة.

قانون تعديل المادة (٣١) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١٤٤ (قانون ضريبة الدخل) يرمي لتأمين المساواة بين الرجل والمرأة من خلال استفادة المرأة المتزوجة العاملة من التنزيل الضرائبي عن زوجها وعن أولادها أسوة بالرجل

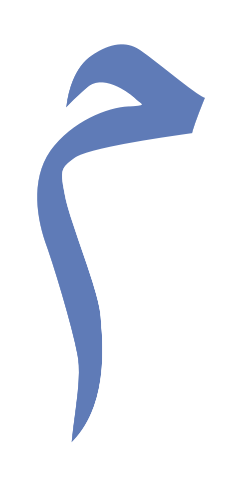
عدل المقطعين ما قبل الأخيرين من المادة (٣١) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١٤٤ لتصبح كالآتي:

تفرض الضريبة على الربح الحقيقي أو المحدد بصورة مقطوعة بعد أن ينزل منه لكل شخص طبيعي من المكلفين مبلغ /٧,٥٠٠,٠٠٠/ل.ل. سبعة ملايين وخمسماية ألف ليرة، ويضاف إلى هذا التنزيل مبلغ /٢,٥٠٠,٠٠٠/ مليونين وخمسماية ألف ليرة للمكلف المتزوج و/٥٠٠,٠٠٠/ ل.ل. خمسماية ألف ليرة لكل ولد شرعي ما يزال على عاتقه ضمن الشروط الآتية:

- للذكور إذا لم يتجاوز سن الثامنة عشرة أو لغاية الخامسة والعشرين كحد أقصى للذين يتابعون دراسة جامعية.
- للذكور المصابين بعلّة مقعدة ولا يقومون بعمل مأجور شرط إثبات العلّة المقعدة بموجب شهادة طبية صادرة عن اللجنة الطبية الدائمة في وزارة الصحة.
- للإناث قبل زواجهن أو إذا كنّ أرامل أو مطلقات، على أن لا يتجاوز عدد الأولاد المستفيدين الخمسة.

في حال كان كل من الزوجين يتعاطى مهنة أو يشغل وظيفة يستفيد كل منهما من التنزيل المعطى للعازب، وإذا كان للزوجين أولاد على عاتقهما يستفيد الزوجان مناصفة في ما بينهما وعلى قدم المساواة وفقا لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة. وفي حالة الانفصال القانوني (هجر أو بطلان زواج أو طلاق) بين الزوجين يستفيد الزوج المُلزم دفع النفقة.

إذا كان الوالد لا يتعاطى عملا مأجورا أو كانت زوجته تتعاطى مهنة أو تشغل وظيفة خاضعة للضريبة ساعتئذ تستفيد الزوجة علاوة على التنزيل المعطى للعازب من كامل التنزيل عن الزوج كما من كامل التنزيل عن الأولاد وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة.



In view of the above, Assadissa’s third issue sought to tackle the budget issue in general terms, and performance based budgeting in particular, being well aware of the importance of and need for moving from a budget focused on means to a budget that enables the citizens and observers to verify the achievement of goals and to assess governmental performance on clear and measurable bases, which would facilitate the process of accountability and ensure the optimal use of public funds as well as the respect of the criteria of efficiency, integrity and discipline.

For this issue, a number of contributions that shed light on these topics were selected. We also tried to demonstrate how the development and implementation of this concept differ from one country to another depending on their respective peculiarities. The first step to move from an item-line budget to a program based budget starts with the amendment of the budget classification in order to reflect the programs to be achieved within the context of multi-year programming.

Given the importance of the topic, this issue includes nine research papers authored by a number of political and administrative decision-makers in Lebanon, in addition to several experts from Lebanon, France, the World Bank and the OECD.

This issue also features two studies: “Multi-year Programming and its Contribution to the Modernization of the State Budget”, and “Criminality in Customs Law: The Lebanese Case”.

In this issue, you also find a review of the book “Financial Crime: Prevention, Governance and Cultural Influences” (supervised by Michel Dion), and another review of the book “The New Public Finance, Responding to Global Challenges” (edited by Inge Kaul and Pedro Conceiçao). Furthermore, Assadissa features a number of investigative sections, most notably the section on “Lebanese Indicators” that tackles the issue of “Tripoli: Indicators of Social Disparities in an Urban Space”, highlighting a contemporary problem that has significant political consequences for Lebanon, and the section on “Global Economic Trends” that includes a study on “The Crisis of Sovereign Debt”.

Finally, the legislation report presents a definition of the concept of “Regulatory Impact Analysis” (RIA), in addition to the most important recently issued laws.

We wish you an enjoyable and interesting reading, and hope to succeed in building bridges of communication and in fostering constructive dialogue among researchers, experts, decision-makers and other concerned readers, on issues that are everyone’s responsibility.



Institut des Finances Basil Fuleihan

INTRODUCTION



BUDGETING AT THE CORE OF **PFM** REFORM

Over the last decade of this century, the global trend has focused on the need to accelerate the process of public finance reform, especially in countries suffering from instability or those emerging from conflicts. Many of those states have taken notable and various initiatives aimed at enabling them to keep apace with the trends of the modern global economy. Most of these initiatives had as a starting point the modernization of the public budget, considering its function as the main tool for state-building and for implementing the economic vision of any government so that it would be able to respond to crises and meet the growing needs of its people. Furthermore, the need for reform came within a global context requiring from governments increased transparency, clarity, and the ability to reconcile between limited resources on the one hand and the requirements for improving administrative and financial performance on the other.

As such, the reforms affecting public finance were directed towards promoting the role of the budget as a strategic governmental tool that contributes to achieving the optimum value from public spending, setting the best priorities, improving the general institutional performance and actively implementing the principles of good governance, thus creating an environment conducive to economic growth.

The countries of the MENA region acted right away to accompany the above development, but nevertheless, and despite their efforts, considerable amount of work remains to be achieved in order to reform the public budgets, especially in Lebanon, where the current budget is out of tune with the global trend and the criteria set by international practices. Lebanon's public budget per se falls short of the achievements of countries that undertook structural reforms by following the general principles of sound financial management, including comprehensiveness, discipline, legitimacy, flexibility and predictability; not to mention the need for tax system reform and the adoption of monitoring mechanisms within the framework of performance based budgeting, that would transform public financial management into a more transparent process that contributes to the promotion of democracy.



ASSADISSA
A Journal of Public Finance & State Modernization

ISSUE no. 3 / DECEMBER 2012

CONTENTS

Assadissa is the biannual journal issued by the Institut des Finances Basil Fuleihan that is dedicated to the issues of public finance and state modernization in both Lebanon and the MENA region. The journal particularly seeks to promote in-depth research and the dissemination of knowledge in the field of financial public management, and aspires to become a platform for communication and dialogue between academics, experts, senior public officials and policymakers, hence contributing to a renewed economic and financial culture to a wide audience of Lebanese and Arab readers.

Assadissa adopts a distinct approach in writing style that is direct, concise and conforming to the scientific method of research i.e. describing the problem, presenting and analyzing data, and delineating solutions to the problems.

Contributions to Assadissa are welcome in mainly three of its sections:

THE MAIN THEME: Contributions to the main theme require previous coordination and approval, as the theme and its subsections are selected in advance by the Advisory Board.. Papers are limited to approximately 2000-2500 words.

STUDY AND RESEARCH PAPERS: Research papers should conform to the scientific research method by addressing a specific problem, presenting the facts supported by recent numerical and tabulated data, and suggesting elements of solutions. Papers should be limited to 4000-5000 words.

BOOK REVIEWS: This section seeks to introduce the reader to selected and recently published books. Reviews should fall within the range of 1000-1200 words.

PUBLISHING CONDITIONS

Submitted papers are required to adhere to the following criteria: originality – objectivity – accuracy of information – recent sourcing – methodological documentation of footnotes and references – precision & integrity in citing – simple, clear, coherent and concise writing style – orderly structured and harmonious text – adherence to the main topic – abidance by the required word count.

Submitted papers must not have been previously published in Arabic or submitted for publication in an Arabic publication or website.



Viewpoints disclosed in this journal do not necessarily reflect the standpoint of the *Institut des Finances Basil Fuleihan*

ISSN: 2222–4734

For more information contact the **Institut des Finances Basil Fuleihan**

512, Corniche al-Nahr | **P.O.BOX:** 16-5870 Beirut, Lebanon | **TEL:** +961 1 425 147
FAX: +961 1 426 860 | **EMAIL:** assadissa@finance.gov.lb



ISSUE no. 3 — DECEMBER 2012

A JOURNAL OF PUBLIC FINANCE & STATE MODERNIZATION

ISSUED BY INSTITUT DES FINANCES BASIL FULEIHAN



THEME

THE PUBLIC BUDGET:

INSTRUMENT OF STATE BUILDING AND MODERNIZATION

GEORGES CORM
ALAIN BIFANI
KAWTHAR DARA
DOMINIQUE BOULEY
ELIE MAALOUF
BASSAM WEHBE
NAJLA NAKHLÉ
FRANK MORDACQ
LAMIA MOUBAYED BISSAT & MAYA BSAIBES

RESEARCH

CRIMINALITY IN CUSTOMS LAW: THE LEBANESE CASE — JANANE EL-KHOURY

L'APPORT DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE DANS LA MODERNISATION DE L'ÉTAT — AMAL LARHILD

BOOK REVIEWS

LEBANESE INDICATORS

WORLD ECONOMIC TRENDS

LEGISLATION REPORT